

3 1761 11701356 5



Treasury Board of Canada  
Comptroller General

Conseil du Trésor du Canada  
Contrôleur général

Government  
Publications

CAI

TB 100

-82 G 71

PT. 2

## GUIDE

### ON THE AUDIT

### OF FEDERAL CONTRIBUTIONS

#### PART II

#### SUGGESTED APPROACHES AND PROCEDURES

Exposure Draft  
September 1982

Canada




## TABLE OF CONTENTS

### Page

## **PART II SUGGESTED APPROACHES AND PROCEDURES**

Chapter 1	Introduction	1
Chapter 2	Identification of Cognizant Departments for the Conduct of Single Audits	3
	Identification Process	3
	Single Audit Steering Group	5
Chapter 3	Single Audit of a Recipient	6
	Planning	6
	Execution of the Single Audit	14
	Reporting	17
	Claim Settlement	19
Chapter 4	Single Audit of a Major Federal-Provincial Program	21
	Planning	21
	Execution of the Audit Plan	26
	Reporting	29
	Claim Settlement	31
Chapter 5	Standard Audit Clauses	33
Chapter 6	Internal Audit of a Contribution Program	35
	Audit Objectives	35
	Audit Scope	36
	Audit Procedures	36
APPENDIX "A"	Generally Accepted Auditing Standards	57



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117013565>



## Chapter 1

### INTRODUCTION

Part II of the Guide on the Audit of Federal Contributions provides some suggested approaches and procedures for implementing the approved contribution audit directives and guidelines set out in Part I. It is intended that these approaches and procedures will be in exposure draft form for about a year so that they may be field tested. Also included is a chapter with a generic internal audit program for the audit of contribution programs; a chapter which should be of interest to both internal auditors and program managers as it identifies a set of criteria generally applicable to the management of contribution programs. As experience is gained with the implementation of the policy, additional chapters may be added to communicate other approaches and procedures that have been found to be successful and have widespread application, for example, a chapter on the audit of recipients funded through major programs having a large volume of recipients.

In addition to issuing these procedures, the Office of the Comptroller General of Canada (OCG) plans to be proactive in implementation of this policy. The OCG will provide advice and assistance to federal departments and provinces in implementing the single audit approach in the audit of recipients of federal contributions through a consultative, coordinated approach with federal departments, provinces, public accounting firms and other involved groups.

Departments and provinces have indicated strong support for the concept of single audits as the means to achieve audit coordination. However, reservations were expressed on the chances of success of single audit implementation in the absence of an established infrastructure and of documented and proven methodology. For example, the following were lacking:

- a central data bank to identify recipients;
- a central body at the federal level to influence the planning, directing and coordinating of single audit activities.

By assembling a group to serve as an advisory committee, with appropriate representation from departments and provinces and supported by OCG personnel, a framework will be in place to address these deficiencies. The OCG has authorized the resourcing of a Single Audit Implementation Project Office for a planned three year duration, at which time the policy interpretation and maintenance responsibility will be assumed within the Policy Development Branch.



## Chapter 2

### IDENTIFICATION OF COGNIZANT DEPARTMENTS FOR THE CONDUCT OF SINGLE AUDITS

#### 1. Identification Process

One of the activities planned by the Office of the Comptroller General (OCG) for implementation of single audits will be the provision, in consultation with Supply and Services Canada (SSC), of listings describing recipients of contributions. This information, which will in all likelihood be a by-product of the existing payments systems, will provide the means of identifying groups of departments that could work together for the purpose of conducting single audits, and the basis for choosing a cognizant or lead department for the audit. As indicated in Chapter 4 of Part I, the OCG will play a facilitator role in this process. In the absence of consolidated information, departments have only become aware of the related activity of other donor departments through information solicited from the recipient; through informal 'networks' of officials working on similar classes of recipients, or by chance through some other means. This informal approach has not been conducive to any joint planning of the audit of contribution recipients; planning that could reduce inconvenience to recipients and provide more cost effective auditing.

The plan is to have departments provided with a list of recipients that were also funded by other federal departments in the preceding fiscal year. These lists will contain details of amounts paid and other departments involved. The precise method by which this will be handled over the longer term is the subject of an assessment now being conducted by OCG and SSC staff, using the basic principle that a by-product approach will be used. Thus the system will be subject to developments underway and/or planned in other application areas. Initially, these recipient lists are being produced from the list of recipients provided by departments for Public Accounts purposes. This imposes some problems since only amounts over \$25,000 are being reported and the list includes grants because current reporting requirements for Public Accounts do not call for a strict separation of grants and contributions. Additionally, because the detail must be



sorted alphabetically and no standard input criteria have been set, some manual editing is required by the Single Audit Implementation Project Office. Moreover, the recipient lists are only available on a yearly basis. It is anticipated that this basic source of data will be replaced in time for 1983-84, allowing provision of lists that are more comprehensive, accurate and frequent.

Departments will be asked to identify from the listings provided, those recipients that seem appropriate for single audits. Criteria to be used to determine appropriateness for single audits could include some combination of the following:

- the contribution is of a material amount and the terms and conditions are such as to justify an audit;
- recipient gets funding on a regular basis, i.e. year after year, and more or less the same group of federal departments fund the same recipient each year;
- timing required for audit is flexible;
- provincial government is a co-funder, or a major federal-provincial cost sharing arrangement is involved.

Recipients funded by a common set of departments should be grouped together to facilitate negotiations. A list of prospective single audits should be sent to the other departments concerned with a copy to the OCG. The OCG could take part in such negotiations as an advisor. The department with the largest dollar amount of contribution to a particular recipient, or one with the predominant program interest could be nominated as the cognizant department responsible for coordinating the planning, execution and reporting of the single audit. All such single audit plans should be available to the OCG for review in assisting the Single Audit Implementation Project Office to acquire a body of knowledge on the planning of single audits that would be available in generic form as a reference source to all concerned.



## 2. Single Audit Steering Group

The departments grouped together to perform single audits of recipients should nominate officials to form an audit steering group. This group will serve as liaison to the cognizant department nominated.

The cognizant department will seek direction and assistance from the audit steering group in carrying out its single audit responsibilities, which include:

- timing of recipient audits;
- liaison with recipients, auditors, other interested parties;
- selection of auditors; or approval of auditors selected by recipients;
- obtaining cross-servicing agreements;
- setting out federal audit objectives, minimum scope requirements, major compliance requirements, reporting requirements, and access to documentation required; and
- evaluation of adequacy of audits undertaken.

The role of the single audit steering group in assisting the cognizant department to perform single audits is developed further in Chapter 3, Single Audit of a Recipient.





## Chapter 3

### SINGLE AUDIT OF A RECIPIENT

This chapter addresses the planning, execution, reporting, and claim settlement considerations which should be part of the single audit of a recipient. These considerations will be necessary when it is proposed to apply a single audit to specific recipients receiving funding from more than one department. In the operation of a single audit, auditors representing donor departments at the federal level should effect one audit of the common recipient. Any potential overlap of provincial audit should also be considered for inclusion in the single audit.

To coordinate single audits through a cognizant department, a single audit steering group should be established. Each department being represented for audit purposes should appoint a person to the single audit steering group. The chairperson for this group should normally be from the cognizant department.

The single audit steering group would provide a line of communication and hence input from the participating departments to the cognizant department. Input to establish audit objectives, audit scope, timing of audits, audit report design and other considerations could be achieved through the single audit steering group. Output from the single audit in the form of audit reports and audit findings could be directed through the departmental representative on the single audit steering group.

The role and relationship of the single audit steering group will be developed throughout this chapter as the planning, execution, reporting and claim settlement considerations of the single audit of a recipient are developed.

#### **1. Planning**

In Part II, Chapter 2, a process for determining the cognizant department is suggested. When the cognizant department is determined, then audit planning can commence.

The importance of planning cannot be overstressed since proper and careful planning will provide short and long term benefits which aid in achieving an efficient and effective single audit.

The single audit of a recipient requires planning at two levels. The primary level of planning involves agreement between the cognizant and other donor departments on several matters. Documentation of this planning should occur in a Cross-Servicing Agreement which will be signed between the donor departments and the cognizant department.

The Cross-Servicing Agreement should address the following areas:

- composition, duties and reporting lines of the single audit steering group;
- a broad outline of audit objectives;
- a broad definition of audit scope;
- arrangements for sharing of direct and indirect audit costs;
- technical and personnel resources to be committed to the single audit for such matters as training, problem settlement, follow-up to audit, etc.;
- audit reporting requirements of the other donor departments;
- access through the cognizant department to audit documentation;
- procedures for follow-up to audit findings; and
- a procedure for selecting recipients to be subjected to audit.

The second level of planning should occur through the single audit steering group.



a) Single Audit Steering Group

The composition of the single audit steering group should result in each donor department being represented. Since the role of financial services is to provide program managers with "functional guidance and support in determining compliance to the terms and conditions applicable to the contribution", financial officers or program management personnel themselves will likely be the representatives of the respective departments in this group.

The single audit steering group should be charged with responsibility to support the cognizant department in planning, directing and managing the single audit of a recipient. Their role would be to support and supplement the broad audit objectives, scope, and reporting requirements formalized in the Cross-Servicing Agreement between the cognizant department and the other donor departments. The single audit steering group will also act as a forum to settle problems which may develop between any of the auditors, recipient or donors.

b) Audit Objectives

As noted previously, the Cross-Servicing Agreement should outline the broad audit objectives which apply to a single audit. These should be to determine that:

1. Funds provided are being used in accordance with the terms and conditions of the contribution agreements and that the recipient has complied with the specified laws and regulations governing the contributions.
2. The recipient utilizes financial and other administrative procedures with proper internal controls to protect federal interests (and where provinces are involved in the single audit, provincial interests as well) and to effectively discharge management responsibilities.
3. Financial information included in reports and financial statements are presented fairly and (where previous period information is included) reported on a basis consistent with that of the prior period.

These broad audit objectives should be common for most single audits of recipients receiving contributions from more than one department.

The single audit steering group will incorporate these objectives in the audit and supplement them with more specific objectives to satisfy the needs of the particular departments relying on the single audit. The added objectives will be developed as a result of the requirements of specific contribution agreements. The objectives may address a wide range of financial and non-financial compliance requirements which are contained in the particular contribution agreements. Before any single audit is undertaken, the single audit steering group should ensure that the objectives are clearly and precisely defined.

c) Audit Scope

The Cross-Servicing Agreement should define the broad audit scope for single audits. This should include:

- i) a reference to the scope required by generally accepted auditing standards (see Appendix "A");
- ii) the identification of recipient(s) who are eligible for the single audit application. In addition to the scope required by generally accepted auditing standards, the scope of audit should include a review of the systems and procedures that are established to ensure compliance with the terms and conditions, laws and regulations affecting the expenditure of contribution funds;
- iii) the periods under review;
- iv) the specific contribution agreements subject to the single audits.

While supporting the broad audit scope referred to in the Cross-Servicing Agreement, the single audit steering group should supplement the scope with details relating to specific scope requirements. Some of these specific scope considerations may be:



1. The period under review should not exceed two years. However, the audit steering group should try to ensure that the audit period is broad enough to encompass the review of all contributions selected for the single audit. (See No. 3 below.)
2. In some instances, access by the auditors may be restricted due to the sensitive nature of the material being reviewed. If this occurs, the audit steering group should plan alternative measures on which the auditor could rely for reporting purposes. This restriction of audit scope should be dealt with prior to the audit commencing in order that the restriction can be referred to in the engagement letter. (See Section 1 (f) for a discussion on engagement letters.)
3. A specific list of contributions under review should be prepared prior to the start of the single audit. The list should comprise those contributions selected by program managers of the donor departments participating in the single audit.

d) Frequency and Timing

In planning the single audit of a recipient, consideration should be given to the period subject to audit and the deadline by which audit reports should be submitted. The Cross-Servicing Agreement should document consensus on the period subject to audit. This decision would depend on the size of funding involved, the materiality of the contribution and any concerns related to compliance. Usually, the period under review will be one fiscal year with the period end coinciding with that of the recipient. However, in situations where there is a material amount involved and a concern that there is non-compliance with the contribution agreement, the audit period may be less than one year, and the period end may be other than the recipient's year end. As mentioned, single audits should not cover a period of more than two years.

The single audit steering group should be responsible for planning the start date of the single audit. Circumstances beyond the control of the group may interfere with the planned start date, but every attempt should be made to start as soon after the fiscal year end of the recipient as possible.

During the planning stage, the single audit steering group should establish target dates for completion of the audit, receipt of audit reports and completion of settlement procedures. The sequencing of these events will provide goals to be achieved and direction to recipients regarding timing of audit. These dates should allow an adequate time frame in which the audit can be performed but should not allow for undue delay in completion of the single audit. In circumstances where an audit might result in a refund of contribution funding, the longer an audit is delayed the more difficult will be attempts to settle the final claim.

e) Sharing of Audit Costs and Fees

Two potential sharing arrangements should be agreed to prior to the start of the single audit. These are:

- i) sharing between the cognizant department and the recipient; and
- ii) sharing among the cognizant department and other departments.

In the sharing of audit costs between the cognizant department and the recipient, allocation should be predicated on the extent of additional auditing required to satisfy audit objectives established by the donor. Some arrangement may be made to consider audit costs as part of the contribution, but this decision should be left to the donor department.

Among federal departments, consideration for sharing audit costs should include:

- i) a proportional allocation based on the amount funded by each department;
- ii) an allocation based on the effect on audit scope and extent of testing required to ascertain compliance to different contribution terms and conditions;
- iii) an allocation based on the extent of resources provided by each department in administering the single audit.



Each of these considerations should be a factor in negotiations among the departments to allocate audit costs and fees.

The compiling of audit costs will require that the single audit steering group define costs associated with the single audit. Since this must be performed in the planning stage, only an estimate of this cost will be available. However, based on this estimate some allocation should be provided. If, after the audit is complete these actual costs are determined to be substantially different, then some reallocation might occur.

f) Selection of Auditors

The policy section of the Guide states that:

"An audit of a recipient may be conducted by officials of the donor or cognizant department/agency, or by one or more of the following agents:

- Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services;
- external auditors retained by the recipient;
- independent auditors retained by the donor or cognizant department/agency.

The donor or cognizant department/agency must establish the most appropriate alternative by giving due consideration to competence, independence and efficiency."

For the single audit of a recipient, the auditor to be used should be agreed to in the Cross-Servicing Agreement.

Agreement to use the external auditor engaged by the recipient should be the result of an evaluation of the acceptability of this auditor based on the auditor's independence, qualifications and integrity, and bearing in mind the overall need to protect the federal interests. Where such an external auditor is used, the single audit steering group, through the cognizant department, should forward a letter of understanding to the recipient and auditor which communicates:

- i) reliance placed by the donor department on the auditors and their audit;
- ii) audit objectives established in the Cross-Servicing Agreement;
- iii) audit scope determined by the Cross-Servicing Agreement;
- iv) type of audit report required by the cognizant department including addressee;
- v) a clear understanding with respect to access to working papers;
- vi) lines of communication between the auditor, recipient and donors; and
- vii) responsibility of the auditor/recipient to have the single audit completed by specific target dates.

Where the decision to choose an auditor, other than one presently used by the recipient occurs, a formal selection process should be undertaken. This process should follow Treasury Board Administrative Policy Manual - Chapter 315 on Consulting and Professional Services.

When the selection process is complete, the single audit steering group should prepare a letter of engagement for the audit. This letter should contain as a minimum, a reference to:

- i) the nature of the audit work to be performed;
- ii) the fact that the audit is not relied on to disclose defalcations or fraud, but should they be disclosed, they will be reported immediately to the cognizant department;
- iii) the type of audit report expected (see Section 3, Reporting) including instructions on distribution;
- iv) the adherence to generally accepted auditing standards and the provisions of this policy;

- v) fees and billing arrangements; and
- vi) the scope of the audit (see Section No. 2.b) below on extent of compliance testing required).

Any other matters which require clarification should also be included.

## **2. Execution of the Single Audit**

The single audit of a contribution recipient should be performed in accordance with generally accepted auditing standards and the policy directives and guidelines issued by the Office of the Comptroller General (OCG) with respect to the audit of contributions. Generally accepted auditing standards relate to the auditors' qualifications, the performance of his examination and the preparation of his report. Agreement by the auditor to perform the audit as outlined above should be documented in the engagement letter prior to the start of the audit.

### **a) Internal Control**

The execution phase of the single audit should include an assessment of the recipient's systems of internal control. Internal control comprises the plan of organization and all the coordinate systems established to ensure the orderly conduct of business including safeguarding assets, reliability of accounting records and timely and reliable financial information. In the case of contributions, the system should also relate to the procedures which exist to ensure compliance with the terms and conditions of the contribution agreement.

The auditor should perform a thorough study and evaluation of internal controls to establish a basis to determine the nature, extent and timing of auditing procedures. Since the nature and sophistication of internal control will vary from recipient to recipient, the nature and extent of testing will also vary.



b) Assessment of Compliance

The single audit steering group has, to some extent, influence over the assessment of compliance through the definition of audit scope. The letter of engagement should indicate those specific terms and conditions that should be audited for compliance. The auditor should be asked to provide positive assurance on tested items and negative assurance on untested items. (See Section 3, Reporting.)

The extent of audit testing necessary should be considered by the single audit steering group and conveyed to the auditor through the letter of engagement by the cognizant department. Although the final decision on the extent of audit testing should be left to the professional judgment of the qualified auditor, the single audit steering group should be aware of the various types of tests and the methods used, both statistical and non-statistical for selection of the test sample.

If the single audit steering group wishes to influence the extent of testing in certain areas then discussion should be held with the auditor. During these discussions, the single audit steering group should define the upper error limit and confidence level which would be acceptable to them for a dollar-based sample. This effectively controls the extent of testing since low upper error limits and high confidence levels will result in larger samples and correspondingly higher audit costs. Conversely high upper error limits and low confidence levels will result in smaller samples. Caution should be used in prescribing these factors and competent staff or assistance should be available within the department to deal with these matters. Assistance in this area may be available to the department from the Audit Services Bureau of Supply and Services Canada or from sources outside the government.

During the audit, questions relating to program compliance may be raised by the auditor. In some instances, these questions will be easily resolved. In other situations the interpretation may not be clear and a decision should be obtained. The single audit steering group should provide this interpretation or defer the decision to settlement of the final claim. When the group provides interpretation these decisions should be documented. When no decision is given, the auditor should refer to the problem in the audit report. Follow-up action could be taken based on the disclosure in the audit report.

c) Documentation

Since the program manager has the ultimate responsibility for audit, a clear understanding regarding access to the auditor's working papers must be established by the audit steering group through the cognizant department. Normally, the authorization for access to working papers would be agreed to as part of the letter of engagement which is signed prior to the audit starting. The auditor should agree to providing access to working papers at a mutually convenient time. Questions relating to confidentiality should be agreed to prior to commencement of the audit.

If the cognizant department has a specific format which would facilitate the review of working papers and the adequacy of the work performed, then this requirement should be communicated to the auditor prior to commencement of the audit. In some cases a particular analysis or reconciliation may be required to settle a contribution claim. The required format should be communicated to the auditor so that the review performed by the cognizant department could be facilitated.

For the single audit of a recipient, the documentation of evidence should meet the standards of a professional auditor. In situations where the single audit is carried out by the recipient's auditor, the evidence for the contribution audit may form part of the documentation in support of the opinion on the financial statements for the annual audit. Because of this intermingling of evidence, there may be some difficulty in efficiently reviewing the working papers.

In some cases, the auditor performing the single audit should be encouraged by the cognizant department to maintain separate files which would facilitate review. These files may consist of:

- i) a permanent file containing general information, contracts, correspondence and documentation supporting the understanding of compliance conditions pertinent to the audit of the contribution;
- ii) an internal control review file containing documentation of the internal control and the evaluation of strengths and weaknesses; and

- iii) a period end file containing the audit program and supporting documentation for audit work completed.

### 3. Reporting

The letter of engagement documenting the understanding between the cognizant department, recipient and auditor should refer to the audit report and duties of the auditor, in reporting compliance to specific terms and conditions of contributions received by the recipient. The development of contents and distribution of these reports is the final step in the single audit of a recipient.

The following requirements should be applied in the preparation of the audit report, or reports, if one report is to be prepared for each contributing department:

#### a) Scope paragraph

The scope paragraph should:

- i) specifically identify the financial information and operations reported on: i.e. the entire set of financial statements or a special statement on the disposition of federal funds;
- ii) state whether the examination was performed in accordance with generally accepted auditing standards and the provisions of the Treasury Board policy on the audit of contributions, and accordingly, included such tests and other procedures as were considered necessary in the circumstances;
- iii) identify sections dealing with the terms and conditions of any agreements, statutes or government regulations in accordance with which the information is prepared.



b) Opinion paragraph

The opinion paragraph should:

- i) express an opinion on whether the financial information is presented fairly in accordance with the basis of accounting and any significant interpretations as described in the financial information, or in the additional information paragraph of the report;
- ii) indicate whether the financial information was prepared and operations are in compliance with the stated terms and conditions of agreements, statutes or government regulations referred to in a)iii) above. The auditor should provide positive assurance on tested items and negative assurance on untested items. (See also Chapter 5, Standard Audit Clauses.)

c) Additional information paragraphs

Additional information paragraphs may be required to describe the basis of accounting and any significant interpretations, when the financial information does not disclose such detail.

A sample audit report is attached to this chapter. Appropriate amendments would need to be made to take into account particular circumstances.

The cognizant department through the single audit steering group should be responsible for distribution of the audit report(s). After all audit reports are received by the cognizant department, distribution should occur through the group. Any questions regarding a report should be directed through the cognizant department by a member on the single audit steering group to the auditor.

The second report which may be received pertains to the system of internal control. This report would be prepared only if there are significant weaknesses in internal control. Although the primary function of the audit is not the detection of major irregularities or fraud, the auditor should be alert for situations or transactions that may indicate problems. If the auditor's examination indicates

that material irregularities have occurred or that there exists a fundamental non-compliance to the contribution agreements, such facts should be brought to the immediate attention of the appropriate officials of the recipient organization, and to the cognizant federal department.

Significant weaknesses must be discussed with senior personnel of the auditee before any action is taken. After this, the auditor should communicate the weakness, its potential danger, and suggested corrective action to the cognizant department. Distribution of this report should be through this group to ensure that all interested parties are notified of the weakness.

#### **4. Claim Settlement**

The single audit steering group should attempt to build into the audit process the requirement to provide any data or information necessary for purposes of final claim settlement. As previously mentioned, the auditor may include in his working papers specific format to assist in settlements.

Once the audit report is finalized and accepted by all parties, the decision to collect overpayments or to obtain write-off authority rests with each donor department.

**SAMPLE AUDIT REPORT  
GIVING POSITIVE ASSURANCE**

To Donor Department:

We have examined the (financial statements) of (recipient's name) with respect to reporting on compliance with the terms and conditions of (agreement and/or specified legislation) as indicated in our letter of engagement for the year or period ended ....., 19.... Our examination was performed in accordance with generally accepted auditing standards, and accordingly included such tests and other procedures as were considered necessary in the circumstances.

In our opinion, these (financial statements) are presented fairly in accordance with generally accepted accounting principles (or the basis of accounting described below). The financial information was prepared and the operations are in compliance with the stated terms and conditions of (agreement and/or legislation) as at ....., 19... (except as noted below).

Basis of accounting or other pertinent interpretations.

City

Date

Signed .....





## Chapter 4

### **SINGLE AUDIT OF A MAJOR FEDERAL-PROVINCIAL PROGRAM**

This chapter addresses the planning, execution, reporting, and claim settlement considerations which should be part of the single audit of a major Federal-Provincial contribution program. If the contribution program is extremely large, and determining compliance to the terms and conditions is very complex, the scope of the single audit should be restricted to the particular contribution program. The restriction of scope should result in better coordination of effort between the federal and provincial governments.

Because the federal and provincial governments are co-donors to recipients, a single audit steering group should be established to assist in the planning, directing and monitoring of the single audit. This group could be composed of representatives from the federal and provincial departments, having the direct responsibility for audit. From the federal perspective, this group would provide a useful medium to coordinate audit activities and help fulfill the roles and responsibilities of the program manager and financial services. The group could also act as a focal point to resolve problems with audit as well as providing a liaison between auditor, auditee and the donors.

While the single audit should bring together into one audit system all of the work of the present two or more processes, in practical terms this may not always be possible. There will, in all probability, be some residual audit work required by one or more parties. Also it is important to recognize that the rights of either party to carry out additional audit work cannot be restricted.

#### **1. Planning**

No two contribution audits are precisely the same. Although the overall audit objectives are the same for all audits, the particular procedures performed to meet these objectives must be related to the specific circumstances of each contribution program. Thus planning is an important factor in carrying out a contribution audit. The decisions made in planning are the key to efficient and effective auditing.

The research involved in preparing Part I of this Guide indicates that duplication of audit is common in some areas of audit. The potential for duplication increases when contributions are directed through a Federal-Provincial program. The display presented in Appendix "A" to Part I illustrates the maze of audit which could exist in a situation where both the federal and provincial governments, as co-donors, directly fund a common recipient within a province.

The planning of the single audit of a major Federal-Provincial program should involve agreement between the province and federal departments on a wide range of matters prior to the execution of the audit. The initial stage of planning should result in agreement with the province on the following matters:

a) Audit Objectives

A suggested listing of broad audit objectives which may be agreed to by the parties would include determining that:

1. Financial operations are conducted properly.
2. Financial statements are presented fairly in accordance with generally accepted accounting principles and applicable statutes and agreements. (For each program it would be advisable to specify the statutes and agreements).
3. Compliance exists with the terms and conditions, laws, regulations and other authorities affecting the expenditures of federal and provincial funds provided by the contribution program(s).
4. Internal control exists and meets the objectives of the federal and provincial programs.
5. Financial reports to federal and provincial governments contain accurate and reliable financial information.



b) Audit Scope

The audit scope should be determined prior to the commencement of audit. The audit scope will identify the size of the entity which is subject to audit, records to be examined, sub-recipients, materiality and other considerations which are unique to the program. The donors should also select the contribution payments to be audited considering the materiality, acceptable levels of risk, and the possible selection on the basis of a statistical sampling technique.

For purposes of communicating the audit scope to the auditor the preceding considerations are important. However, four parameters should be added to ensure the scope of audit includes a review or examination of:

1. The system of internal control of recipients and sub-recipients.
2. The system established to ensure compliance with federal and provincial authorities, and terms and conditions affecting the expenditure of contributions.
3. Financial transactions and accounts.
4. Financial statements and reports of recipients and sub-recipients.

c) Frequency and Timing

In planning the single audit of a major Federal-Provincial program, consideration should be given to the period to be covered by the audit. The normal period to be covered will be one year, however, circumstances may exist where the period will be less than, or more than, one year. For example, if the contribution program was for a period of fourteen months, then fourteen months would be a more realistic period than one year for audit purposes. In any event, the audit should not cover a period of more than two years.

Contribution audits of major Federal-Provincial programs should be performed on an annual basis when possible. In these normal circumstances the year end of the entity being audited would be the year end subject to audit. This would provide an

opportunity to produce efficiency in the audit procedures related to such matters as cut-off of expenditures, confirmations and other audit verifications. If a year end other than that of the audit entity is chosen, then these procedures would be repeated specifically for the single audit and could be inefficient.

Consideration should be given to establishing a target date for receipt of completed audits. This would encourage prompt reporting of contribution expenditures. The benefits of this include such items as more current information for reporting purposes, and an increased probability of being successful in initiating corrective action when errors occur or weaknesses are determined.

d) Selection of Auditors

In a Federal-Provincial program the choice of auditors should satisfy the concerns of both parties for the qualities of independence, competence and efficiency. As suggested in Part I, the audit may be performed by any of the following:

- Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services;
- external auditors retained by the recipient;
- independent auditors retained by the donor or cognizant department or agency.

The selection of auditors should be performed according to the requirements of the Treasury Board Administrative Policy Manual, Chapter 315 on Consulting and Professional Services. Treasury Board guidelines require the issuance of a request for proposal and provide guidance in the preparation of this request. The request for proposal should contain the following information as a minimum requirement:

1. Federal and provincial department requesting the proposal and an address to which the proposal can be sent.
2. Description of the audit entity and records subject to audit including:
  - type of recipient and sub-recipient;
  - budget size and population size of financial activity;
  - basis of accounting;

- description of records including how revenue, expenditures, etc., are recorded; and
  - description of other systems, records and procedures relating to contributions.
3. List of contributions subject to audit.
  4. A statement which specifies the type of audit which is required and an outline of the audit scope.
  5. A description of the compliance requirements and reference to the relevant authorities governing the expenditure of contributions.
  6. The period subject to audit including year end and reporting deadlines.
  7. Report requirements.
  8. A specification of assistance which is available to the proposer including:
    - availability of staff assistance;
    - availability of prior period reports;
    - availability of staff to assist in answering program queries; and
    - dates of meetings to review progress during the audit.
  9. Contractual arrangements and consideration of such matters as access to working papers.
  10. A summary of the selection process, evaluation criteria, other information required in the proposal and a due date for the proposal.

When the auditor has been selected, an engagement letter should be prepared to formalize points presented in the request for proposal. The engagement or assignment letter should refer to:

- the entity being audited;



- the type of audit and audit report which is expected;
- an outline of the objectives and scope of the audit (see Sections 1.a) and b) above);
- the adherence to generally accepted auditing standards and the provisions of the Treasury Board policy on the audit of contributions;
- the duty to report defalcations or irregularities;
- a review of internal control and the reporting of weaknesses;
- reliance on other auditors and prior levels of audit;
- access to working papers and audit programs;
- fees and billing arrangements;
- such other formal arrangements as are necessary in the circumstances.

Sharing in audit costs and fees between the federal government and a province should be equitably split according to the extent of auditing required to satisfy their respective audit objectives, and the consequent and proportional affect on the audit scope. Some effort should be made to determine audit time prior to the single audit and subsequent effect of the single audit on total time. This may form a basis for allocation of the audit costs and fees. The financial allocation will, however, be a negotiated settlement between the two levels of government.

## **2. Execution of the Audit Plan**

### **a) Prior Levels of Audit**

Because the delivery system for contributions includes federal and provincial jurisdiction with potential for overlap, prior levels of audit will exist. In the single audit situation it may be necessary, and indeed prudent, to rely on some of these prior levels of audit. Ideally, the federal program manager could set out the federal audit objectives to the auditor involved in the prior level (e.g. provincial) before the audit takes place so as to obviate the need for a federal audit.

To determine that a basis for reliance exists if the audit has already taken place, the following questions should be answered and the responses evaluated:

- i) Are the financial components being audited at the prior level of audit material?

- ii) Is there a significant audit risk involved in the components reported upon by the prior levels of audit?
- iii) Is the auditor involved in the prior level of audit professionally qualified and competent?
- iv) Are prior level audit reports available and unqualified?

In some instances it may be necessary to communicate with the auditor involved in these prior levels of audit and evaluate the above questions subsequent to this discussion. If the auditor is not able to rely on prior levels of audit, the scope of the single audit should be expanded. See also the general criteria for reliance on non-federal auditors discussed in Chapter 5.

b) Assessment of Internal Control

To determine the nature, extent, and timing of audit procedures to be performed, the auditor should evaluate internal accounting control to determine the degree of reliance which may be placed thereon. The evaluation should also include administrative controls for compliance requirements which do not involve financial transactions.

The auditor should document this study of internal control comprising of description, confirmation and evaluation. From this study the most efficient and effective audit program will be developed.

Where weakness exists in the internal control, the auditor should report the weakness and suggest improvements to the internal control. This will be discussed in the "Reporting" section of this chapter.

In the situation where contributions flow through to sub-recipients, consideration should be given to the sub-recipients system of internal control. An evaluation of this system may be necessary where no review has been performed by a prior level of audit.

c) Compliance Review

Guideline 3 in Part I of this Guide states:

"Financial services groups in departments should provide functional guidance and support to program managers in determining compliance to the terms and conditions applicable to the contributions."

This responsibility could be fulfilled through one of two routes. These are:

1. Involvement through the single audit steering group in developing an audit program for the single audit and a selected review of audit work performed; or
2. Publication of compliance requirements and an in-depth review of audit work performed through the single audit.

The first alternative would appear to provide a more efficient approach. The particular situation or lack of a single audit steering group may result in the approach being inoperative. If the first alternative is used, then provincial concerns could be added and the single audit concept would function more efficiently and effectively.

d) Documentation of Evidence

Working papers prepared for the single audit provide a written record of work performed and support for written opinions and reports. They must be complete as to:

- information and material facts;
- the scope of the work performed;
- the source of information obtained; and
- the conclusion reached.

These documents will provide a medium for review to determine the adequacy of work performed and the soundness of conclusions reached.



Since the program manager has the ultimate responsibility for audit, a clear understanding regarding access to the auditor's working papers must be established. Normally the authorization for access to working papers would be agreed to as part of the letter of engagement which is signed prior to the audit starting. The auditor should agree to providing access or information on a timely basis. Because the single audit attempts in this instance to satisfy the requirement of two jurisdictions, it may be necessary to direct requests for information through the single audit steering group. Questions of confidentiality would be settled prior to contacting the auditor.

If the department has a specific format which would facilitate the review of working papers and the adequacy of the work performed, then this would be communicated to the auditor prior to commencement of the audit. In some cases a particular analysis or reconciliation may be required to settle a contribution claim. This should be presented to the auditor for completion and the review performed by financial services could be facilitated.

The auditor performing the single audit could be instructed to maintain separate files which would facilitate review. These files may consist of:

- i) A permanent file containing general information, contracts, correspondence and documentation supporting the understanding of compliance conditions pertinent to the audit of the contribution.
- ii) An internal control review file containing documentation of the internal control and the evaluation of strengths and weaknesses.
- iii) A period end file containing the audit program and supporting documentation for audit work completed.

### **3. Reporting**

The letter of engagement documenting the understanding between the client and auditor refers to the audit report and duties of the auditor. The development of contents and distribution of these reports is the final step in the single audit.

The following requirements should be applied in the preparation of the audit report:

a) Scope paragraph

The scope paragraph should:

- i) specifically identify the financial information and operations reported on;
- ii) state whether the examination was performed in accordance with generally accepted auditing standards and the provisions of the Treasury Board policy on the audit of contributions, and accordingly included such tests and other procedures as were considered necessary in the circumstances;
- iii) identify sections dealing with the terms and conditions of any agreements, statutes or government regulations in accordance with which the information is prepared.

b) Opinion paragraph

The opinion paragraph should:

- i) express an opinion on whether the financial information is presented fairly in accordance with the basis of accounting and any significant interpretations as described in the financial information or in the additional information paragraph of the report;
- ii) indicate whether the financial information was prepared and operations are in compliance with the stated terms and conditions of agreements, statutes or government regulations referred to in a)iii) above. The auditor should provide positive assurance on tested items and negative assurance on untested items. (See also Chapter 5, Standard Audit Clauses.)

c) Additional information paragraphs

Additional information paragraphs may be required to describe the basis of accounting and any significant interpretations when the financial information does not disclose such detail.

A sample audit report is included at the end of this chapter.

The audit report should be distributed to the parties involved in the single audit. These parties may include:

1. The federal department responsible for the contribution. More specifically, the audit report should be addressed to the program manager responsible for audit.
2. The provincial representative who has responsibility for certification of the claim.
3. Such others as may be agreed to by the parties.

The second report which may be received pertains to the system of internal control. This report may be prepared only if there are significant weaknesses in the internal control.

Significant weaknesses must be discussed with senior personnel of the auditee before any action is taken. After this has been done the auditor should communicate the weakness, its potential danger and suggested corrective action to the single audit steering group. Distribution of this report should be through this group to ensure that all interested parties are notified of the weakness.

#### **4. Claim Settlement**

The single audit steering group should attempt to build into the audit process the requirement to provide, through the course of the audit, the necessary data and other information on specific subjects and problem areas for purposes of final claim negotiation. If this process is successful the time required to settle final claims could be substantially reduced.



**SAMPLE AUDIT REPORT  
GIVING POSITIVE ASSURANCE**

To Donor Department:

We have examined the (financial statement) of (recipient's name) with respect to reporting on compliance with the terms and conditions of (agreement and/or legislation) as indicated in our letter of engagement for the year/period ended ....., 19... Our examination was made in accordance with generally accepted auditing standards, and accordingly included such tests and other procedures as were considered necessary in the circumstances.

In our opinion, this (financial statement) is presented fairly in accordance with the basis of accounting described below. Furthermore, the financial information was prepared and the operations are in compliance with the stated terms and conditions of (agreement and/or specified legislation) as at ....., 19...

Basis of accounting or other pertinent interpretations.

City

Date

Signed .....

## Chapter 5

### STANDARD AUDIT CLAUSES

One of the prime causes of audit duplication are the sometimes antiquated and/or onerous requirements of existing audit clauses. Clauses in agreements that require monthly or quarterly audits may place an undue burden on the recipients resulting in poor quality of audits. Other audit clauses that state, for example, that the Provincial Auditor must perform the audit, prohibits others from acting on their behalf. It is recognized that these situations have built up over many years and it will take some time to have existing agreements changed. However, the following components should be considered when drafting new contribution agreements or amending existing agreements.

#### Directive No. 6

**The right of the Government of Canada to undertake an audit shall be clearly established in every contribution agreement with a recipient, even though an audit may not always be performed.**

Of paramount importance is the protection of federal interests in any contribution agreement. The program manager's responsibility is to ensure that federal interests have not been impaired when determining what level of audit is to be performed and by whom. The scope and frequency of audit which form part of the contribution agreement must reflect this prime concern.

#### Guideline No. 7

**When an audit is deemed necessary and the donor or cognizant department/agency chooses to rely on an opinion from a recipient's external auditor regarding compliance to any or all terms and conditions of the contribution, such an opinion should be supported by audited financial statements and/or a statement of disposition of federal contribution funds.**

Scope of federal audits will give full recognition to the non-federal audit providing:

- i) the reports and working papers are available for review by federal officials or their agents;
- ii) testing by federal departments indicate the audits are performed in accordance with generally accepted auditing standards (G.A.A.S.); and
- iii) the audits otherwise meet the requirements of the federal government.

The cognizant or donor department should communicate directly with the recipient's auditor indicating which of the terms and conditions of the agreement the auditor is expected to report on.

The opinion on compliance to specified terms and conditions given by the auditor can be either positive or negative depending on the instructions contained in the letter of engagement. Positive assurance consists of a statement by the auditor that the tested items were in compliance with applicable terms and conditions of the agreement. Whereas negative assurance is a statement that nothing came to the auditors attention as a result of specified procedures that caused them to believe the untested items were not in compliance with applicable terms and conditions.



## Chapter 6

### INTERNAL AUDIT OF A CONTRIBUTION PROGRAM

This chapter identifies the procedures related to the execution phase of an internal audit of a contribution program within a federal government department. The audit procedures relate directly to the contribution funding activity and address questions on the adequacy of that operational process. These procedures should be complemented by ones related to the assessment of the general management framework of the organization delivering the program. The reader is referred to the Internal Audit Handbook, "Guide to the Development and Conduct of Audit Assignments" (Exposure Draft, July 1982) and the "Guide to the Audit of the General Management Process". In due course, this chapter will be transferred, and the format adapted to that of the Handbook.

#### 1. Audit Objectives

Internal audit groups are responsible for the audit of internal management policies, practices and controls of contribution programs. As such, for specific audit engagements, audit procedures should be developed to provide an assessment of the following:

- i) the adequacy of management controls in contribution systems and processes relating to selection, approval, payment and review of projects and of program operations;
- ii) the propriety of transactions;
- iii) the economy, efficiency and administrative effectiveness of contribution operations and delivery systems;
- iv) general compliance by recipients to terms and conditions of agreements and the adequacy of management efforts to determine compliance, including audits undertaken of recipients of contributions.

## **2. Audit Scope**

The scope of an internal audit of a department's contribution program should comprise:

- all organizational units (if more than one) charged with delivery of the particular contribution program;
- all systems of delivery, control and payment related to the contribution program and all operations and processes related to it; and
- the period under review should include the period since the last audit.

## **3. Audit Procedures**

### **a) Information Sources for Audit**

In addition to the Main Estimates, Public Accounts, and other documents such as organization charts which are normally reviewed as part of an audit, the following sources of information should be examined:

- acts or other legislation pertaining to the contributions program;
- sections of the organization's Strategic Overview and Multi-year Operational Plan as pertaining to contributions;
- minutes of departmental meetings on contributions (if applicable);
- terms and conditions submissions to Treasury Board;
- application forms and brochures pertaining to the contributions program;
- documents specifying the delegation of approval and financial signing authorities for contributions;

- relevant sections of the organization's financial procedures manual;
- documented guidelines on the review and approval of applications; and
- evaluation studies/operational reviews relevant to the contributions program.

b) Audit Criteria and Related Procedures

Although this Guide deals with the audit of contributions only, the management process for both grants and contributions is the same, and consequently so are the audit criteria. Based on these criteria, audit programs may be tailored for particular contribution programs. The criteria would provide a basis of assessing the adequacy of management processes involved. In addition, individual audit programs may include audit check lists designed to determine compliance to the specific terms and conditions of contribution agreements and to the pertinent statutes and regulations.

The management process for contributions is illustrated in Figure 1. The related audit criteria covering each of these management functions is summarized as follows:

- i) The objectives of the contribution program should be precisely stated.
- ii) Terms and conditions for contribution agreements should be established.
- iii) Information on contribution programs should be made available to potential recipients.
- iv) Procedures should be established for the review and approval of applications for contributions.
- v) Contribution payments should be consistent with the level of funding approved and adequate internal financial controls must be in place.

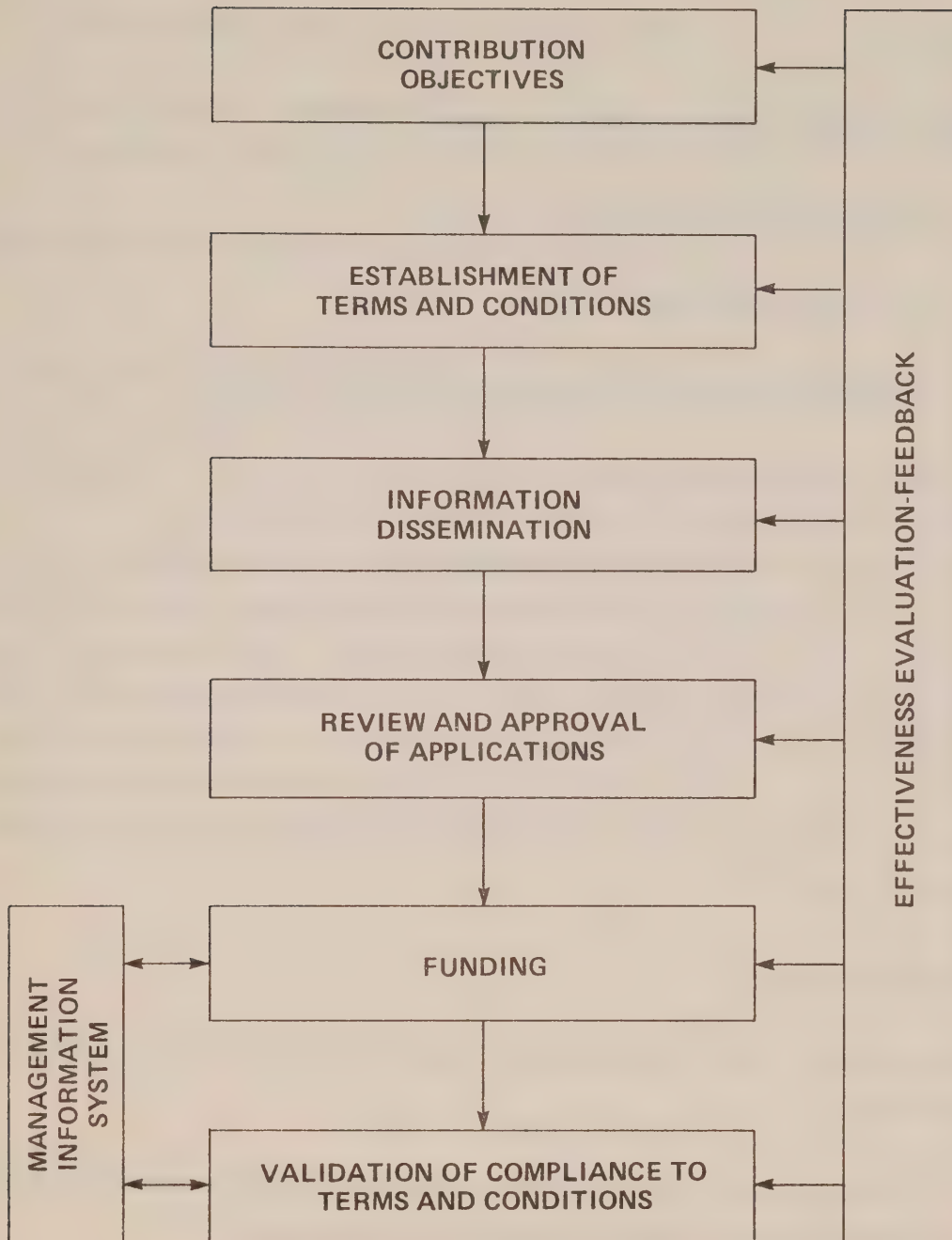
- vi) Validation procedures should exist to determine whether payments are being used by recipients in compliance to the terms and conditions of contribution agreements.
- vii) A management reporting system, incorporating appropriate financial and non-financial information should be in place to provide management with timely, accurate and useful information.
- viii) The intended effects of contribution programs should be identified and actual effects should be evaluated against original objectives and their intended effects.

The audit criteria have been developed by the Office of the Auditor General of Canada (OAG) based upon policies and guidelines from the Office of the Comptroller General (OCG), discussions with staff in government departments and agencies who have had considerable experience in managing contribution programs, as well as the OAG's own experience in auditing contributions. The OCG endorses the use of these audit criteria, the uniform adoption of which would constitute a set of standard contribution audit criteria for the government. As in all audit assignments, the audit criteria should be discussed with the manager of the responsibility centre subject to audit, prior to audit commencement.



Figure 1

MANAGEMENT PROCESS  
FOR CONTRIBUTIONS



Detailed audit criteria and related audit procedures follow for each component of the contribution management process.

a) Contribution Objectives

Audit Criteria

The objectives of the contribution program should be stated.

The objectives should be precise enough to allow for:

- specifying eligibility for funding;
- developing procedures for reviewing and approving applications; and
- identifying measures for determining the effectiveness of the program.

Objectives properly stated provide a means for ensuring uniform decisions on who qualifies as a recipient and they can reduce inefficiencies due to large numbers of ineligible applications being submitted and processed. The existence of such eligibility criteria is evidence that the objectives were clear enough to specify the groups eligible for funding, provided these criteria appear to be consistent with the program's objectives. Similarly, the existence of documented review and approval procedures is evidence that the objectives were sufficiently clear to guide management in this area.

Related Audit Procedures

1. Examine acts or other legislation pertaining to the contribution program to determine if:
  - program objectives as described in Main Estimates are directly related to legislation or are fully justified in the legislation;
  - eligibility criteria or review and approval procedure is specified. If so is it reflected in the departments procedures?

2. Review program objectives for the purpose of ensuring that explicit benefits can be identified for each objective.

Are the benefits quantifiable?

Are the quantifications verifiable in dollar terms?

3. Verify that the review and approval procedures are consistent with the department's stated objectives.

Other concerns that could be investigated by the auditor are:

- Are program objectives compatible?
- Do program objectives duplicate?
- Do appropriate means exist for assigning responsibilities for attainment of objectives to organizational units?

b) Establishment of Terms and Conditions

Audit Criteria

Terms and conditions for contribution agreements should be:

- established;
- consistent with program objectives and the legislated mandate of the department; and
- in compliance with Treasury Board requirements.

The audit criteria require that appropriate "terms and conditions" for contributions be established and that they should reflect the requirements of central agencies. The expression "terms and conditions" has three distinct uses in the context of a contributions program. Terms and conditions may refer to:

- eligibility criteria;
- arrangements between the donor and recipient specifying restrictions on the use of the funds, conditions for payment, audit provisions, etc.;
- a Treasury Board submission required by Section 4, Chapter 9 of the Guide on Financial Administration.

In the text, therefore, the expressions "eligibility criteria", "arrangements" and "terms and conditions submission" will be used rather than the single description "terms and conditions".

Related Audit Procedures

1. To address the criteria, the auditor should obtain all documents pertaining to the eligibility criteria and arrangements for the contributions program or funding activities under the program. In some cases there may be several funding activities associated with a given program, each with different



eligibility criteria and/or arrangements. The focus of the review of eligibility and arrangements should be at the smallest funding activity of a contributions program. Each of these identifiable funding activities should have a set of eligibility criteria and arrangements. These criteria and arrangements should be consistent with the program's stated objectives and the mandate of the organization. The auditor should obtain documents which describe the rationale for the eligibility criteria and arrangements for each funding activity.

2. Evidence gained in evaluating the management process for information dissemination which follows this section will aid the auditor in assessing eligibility criteria and arrangements as to clarity and content.
3. Compare terms and conditions of agreements with recipients to Treasury Board requirements regarding submissions to seek approval of terms and conditions, as noted below.

Submissions for terms and conditions should include the following information:

- a clear definition of the class of recipients, written in such a way as to indicate the appropriateness of the contributions to the program objectives;
- the organizational positions to which authority is expected to be granted by the appropriate minister to sign arrangements; the maximum dollar limitation of the authority should be indicated;
- the organizational positions to which authority is expected to be granted by the appropriate minister to approve the payment by certifying that it is in accordance with the contribution arrangement; the maximum dollar limitation of the authority should be indicated;
- the departmental review procedure before there is a decision that a payment of a contribution be made;

- the supporting material required in an application from a prospective recipient;
  - the maximum amount for any recipient;
  - the evaluation procedure used to determine the effectiveness of the contribution relative to the department's objectives;
  - the method of payment: in the case of contributions, on presentation of an accounting, a cash forecast, an invoice, or a progress claim; the method of making final payment should be specified;
  - in the case of contributions, the provision of advance payments or progress payments, whenever such methods of payment are necessary, and the method to be followed by the recipient in accounting for such payments;
  - in the case of contributions, the audit arrangements, including coverage and scope;
  - the number of years over which it is expected that the terms and conditions will apply and that payments will continue to be made; and
  - other factors considered appropriate in the circumstances.
4. Compare a sample of contribution arrangements (agreements) to determine if they meet the minimum requirements set out in Chapter 9 of the Guide on Financial Administration and as reproduced below.

A contribution arrangement is an undertaking between a donor department or agency and a prospective recipient of a contribution. It is required that there shall be an arrangement for each contribution, describing the obligations of both parties and outlining the terms and conditions under which payments will be made.

An arrangement may be formal or it may be as informal as an exchange of letters. However, it should include at least the following:

- identification of the recipient of the contribution;
- purpose of the contribution;
- effective date, duration of the arrangement, and date of signing;
- conditions attached to the contribution;
- financial responsibilities of the donor and the recipient;
- allowable expenditures;
- financial limitations;
- method of payment, i.e. on presentation of an invoice, progress claim, or cash forecast;
- provision, if any, for advance payments and/or progress payments, and conditions for final payment;
- provision for audit;
- provision that any money paid in excess of that required by the recipient is an amount due to the Crown; and
- written acceptance of the terms and conditions of the contribution arrangements by the prospective recipient.

In some instances, items such as allowable expenditures and financial limitations are already included in brochures and other material describing the particular program. When this is the case, the provisions included in such descriptive material need not be duplicated in a formal arrangement. The descriptive material and the acceptance of the terms and conditions contained therein should, however, be considered for purposes of meeting the above requirements.

5. Verify the linkage between stated program objectives and terms and conditions to ensure the legality of contribution agreement. A small representative sample would suffice. Determine that the linkage is monitored and controlled.

Chapter 9, Section 4 of the Guide on Financial Administration from which most of the audit procedures were developed, also contains other information on contributions that should be considered in the course of the audit.

c) Information Dissemination

Information on contribution programs should be made available to potential recipients. The information should contain eligibility criteria, and directions on how to apply for the contribution.

- Methods to determine target population should be documented.
- Procedures for the dissemination of information should be documented and complied with.
- Do the procedures ensure that the required information is reaching potential clients?

Poor communication of the departmental requirements to the target population would be indicated by:

- Poor response;
- A high proportion of ineligible applications; and
- Applications with insufficient supporting documentation.

Related Audit Procedures

1. Review a sample of applications received to:

- compare the number of applications received to the corresponding distribution of information;
- determine the number of improperly completed applications;
- determine the proportion of ineligible applications;
- determine what percentage of applications are approved.

2. Conduct performance tests to determine that procedures and methods are adequate and are being followed.



3. Determine that results of information dissemination are being monitored and results reported to a higher level management.

Some items to be considered are:

- Does the department maintain a mailing list?
  - Is it updated?
  - Adequate?
- What advertisements/brochures are used?

d) Review and Approval of Applications

Audit Criteria

Procedures should be established for the review and approval of applications for contributions:

- Procedures for processing applications should be documented and complied with.
- The procedures should ensure that the projects selected are those most likely to maximize the achievement of program objectives.
- There should be guidelines for review by selection committees, in particular guidance to ensure consistency and fairness of operations and adequate documentation of decisions is required.
- The review and approval procedure should require that other sources of funding for a particular project be disclosed.
- Approval authority should be delegated only with appropriate controls and segregation of duties.

If procedures are not in place or not being followed, long delays in the planning phase would likely lead to cost overruns and legitimate projects not being approved.

Related Audit Procedures

1. Review a sample of contribution agreement files to:

- ensure that applications are properly completed and signed;
- verify that the applicant meets the eligibility criteria;
- verify that approval authorities have been obtained.

2. Evaluate the method of approval for contribution projects by:

- identifying the time lapse and sequence of each approval;
- comparing date of final approval and project implementation;
- recording applications withdrawn by applicants because of time delays;
- reviewing correspondence from applicants on time delays;
- ensuring that projects have not commenced before approval obtained.

In developing a check list or questionnaires for this portion of the audit it would be expected that the questionnaire would cover the following areas: (This is not an all-inclusive list but an indication of the type of concerns the auditor should have.)

- Are standard application forms used?
- What percentage of funds are committed to multi-year projects?
- What percentage of applications are approved for new recipients?
- How is the application assessed for its ability to fulfill the requirements of the agreement?
- Is there an appeal process documented and complied with?

3. Perform compliance tests to ensure policy and procedures are adequate and are being followed:

- central agency policy
- departmental policy
- departmental procedures.

Verifiable indicators for each project should be clearly identified and documented.

e) Funding

Audit Criteria

Contribution payments should be consistent with the level of funding approved.

- Payment should not exceed the approved level of funding.
- Signed agreements must be in existence before any outlay of funds is made.

Adequate internal financial controls must be in place to aid in the management of contribution programs.

- Delegation of signing authorities must reflect the authorities stated in the terms and conditions section.
- Payments shall be approved by persons who have delegated authority.
- Proper segregation of duties should exist.
- Control of expenditures as detailed in Chapter 9.4.4 of the Guide on Financial Administration must be complied with.

Related Audit Procedures

1. Review Main Estimates to determine that:

- contributions under a program are indicated in the appropriate vote title;
- table of recipient names or a description of each class of recipient is listed;
- a separate vote is constituted if contributions total more than \$5 million for any program within the fiscal year;



- funds are available in the budget to meet the payments.
2. Compare delegated signing authorities in existence to the delegated authorities in the terms and conditions.
- Verify that contribution payments are properly authorized.
  - Ensure that there is no conflict of interest and a proper delegation of authorities exists.
3. Select an appropriate sample of payments and verify compliance to "control of expenditure" requirements detailed in Chapter 9.4.4 of the Guide on Financial Administration.

Other areas of financial control that should be assessed in relation to contributions are:

- Commitments
- Year-end considerations

f) Validation of Terms and Conditions

Audit Criteria

Validation procedures should exist to determine whether funds are being used by recipients in accordance with the terms and conditions of contribution agreements.

Procedures outlining the level of validation required including the selection of appropriate recipients for audit should be documented.

The results of recipient audits and management follow-up should be communicated to a higher level of management.

Related Audit Procedures

1. Review validation procedures to ensure that:
  - the validation activities are in accordance with the terms and conditions submission approved by Treasury Board;
  - specific deadlines are set for the submission by recipients of progress reports/expenditure statements and other validation activities;
  - the procedures detail how the above-mentioned reports are to be validated and what action is to be taken if the reports are not satisfactory;
  - the procedures outline the level of validation activity based on risk assessment.
2. Compare documented procedures to the actual validation activities of a representative sample of files to determine the extent of compliance in practice.
3. Examine the sample of files to determine how/when management decides on the level of validation activity.

- How does management determine that progress reports and claim statements are sufficient for their use?
  - Are site visits made by program officials? If so, are such visits made by program officials divorced from the contribution approval process?
  - Is the information received as a result of these visits compared to reports submitted by recipients?
  - Do contribution agreements require that the recipient's auditors provide an opinion on compliance to terms and conditions of contributions?
  - Is there evidence to indicate that the donor department has communicated their requirements to the recipient's auditors if the department is relying on their work?
  - Does the department contract with audit agents to perform audits of recipients?
  - How are these recipients selected? Is a risk assessment made by the program manager?
4. Examine documentation on risk assessments made for the purpose of selecting recipients for audit, to determine that the following factors were considered in such assessments:
- the significance of the activity in terms of volume and \$ volume of contributions;
  - the period of funding;
  - visibility of the program in the eyes of:
    - (a) Parliament
    - (b) Public

- past knowledge of problems and difficulties with recipients;
- susceptibility of the program delivery system to fraud;
- cost of audits versus expected benefits;
- findings of past audits.

5. To supplement risk assessment, evaluate the following:

- is there a proper segregation of duties to ensure that the functions of review/approval and validation are not performed by the same individuals;
- if peer review is used (one project officer verifying the work of another) examine a sample of files to determine independence;
- delegation of authority associated with the validation process.

6. Review a sample of recipient audit reports to:

- assess the materiality of audit findings;
- determine whether recommendations are acted upon;
- determine whether claim adjustments or recoveries are current;
- determine whether audit results are reported to and considered by a higher level of management;
- determine whether quality assurance controls are in place.

7. Determine the extent to which single audit plans for the audit of recipients are being formulated and the extent to which the single audit procedures of Chapters 3 and 4 are being followed.



g) Management Information System

Audit Criteria

A management information system, incorporating appropriate financial and non-financial information should be in place to provide management with timely, accurate and useful information.

Related Audit Procedures

1. Review management reports to determine content. As a minimum the system should report on:
  - the number of applications received, approved and rejected;
  - the budget allocation, current expenditures and variances;
  - the level of current and future year commitments;
  - proposed duration of support and level of funding proposed.
2. Determine whether management reports meet the needs of management by addressing the following questions:
  - Have managers at all levels specified type and frequency of the information necessary to monitor performance in their area of responsibility?
  - Have managers specified the integration they require of performance and financial information?
  - Have appropriate means been developed to provide the required information?
  - Is the information sufficiently accurate for its intended use?
  - Is information on planned outputs versus actual provided in time to be of significant use in the management decision-making process?

## h) Effectiveness Evaluation

### Audit Criteria

The intended effects of contribution programs should be identified.

Actual effects should be evaluated against original objectives and their intended effects.

- Quantitative information should be collected on the effects of programs and projects.
- Independent professional opinion on effects should be sought.

The results of effectiveness measurement should be available for planning and other management decisions.

### Related Audit Procedures

1. Determine the extent and adequacy of effectiveness evaluations by the program manager.
2. Verify that the program is included in the Departmental Program Evaluation Plan and that results of Program Evaluations are used in the contribution program planning and in management decisions.

## APPENDIX "A"

### GENERALLY ACCEPTED AUDITING STANDARDS

Generally Accepted Auditing Standards, as stated in the CICA Handbook, are as follows:

#### General Standard

The examination should be performed and the report prepared by a person or persons having adequate technical training and proficiency in auditing, with due care and with an objective state of mind.

#### Examination Standards

- i) The work should be adequately planned and properly executed. If assistants are employed they should be properly supervised.
- ii) There should be an appropriately organized study and evaluation of those internal controls on which the auditor subsequently relies in determining the nature, extent and timing of auditing procedures.
- iii) Sufficient appropriate audit evidence should be obtained, by such means as inspection, observation, enquiry, confirmation, computation and analysis, to afford a reasonable basis to support the content of the report.

#### Reporting Standards

- i) The scope of the auditor's examination should be referred to in the report.
- ii) The report should contain either an expression of opinion on the financial statements or an assertion that an opinion cannot be expressed. In the latter case, the reasons therefor should be stated.

- iii) Where an opinion is expressed, it should indicate whether the financial statements present fairly the financial position, results of operations and changes in financial position in accordance with an appropriate disclosed basis of accounting, which except in special circumstances should be generally accepted accounting principles. The report should provide adequate explanation with respect to any reservation contained in such opinion.
- iv) Where an opinion is expressed, the report should also indicate whether the application of the disclosed basis of accounting is consistent with that of the preceding period. Where the basis or its application is not consistent, the report should provide adequate explanation of the nature and effect of the inconsistency.







ii) Dans son rapport, le vérificateur doit exprimer une opinion sur les états financiers ou déclarer qu'il ne peut exprimer d'opinion. Dans ce dernier cas, il doit préciser les raisons de sa récusation.

iii) Lorsque le vérificateur exprime une opinion, il doit déclarer si les états financiers présentent fidèlement la situation financière de l'entreprise, les résultats de son exploitation et l'évolution de sa situation financière selon des règles comptables appropriées communiquées au lecteur, règles qui, sauf dans des cas exceptionnels, devraient être les principes comptables généralement reconnus. Le rapport doit fournir des explications suffisantes en ce qui a trait à toute restriction que comporterait l'opinion.

iv) Lorsque le vérificateur exprime une opinion, son rapport doit également indiquer si les règles comptables communiquées au lecteur ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent. S'il n'y a pas de continuité dans le choix ou l'application de ces règles, le rapport doit expliquer la nature et l'effet de ce manque de continuité.

## APPENDICE "A"

### NORMES DE VÉRIFICATION GÉNÉRALEMENT RECONNUES

Voici les normes de vérification généralement reconnues qui sont exposées dans le Manuel de l'ITCCA:

#### Norme générale

Le travail de vérification et la rédaction du rapport doivent être effectués, avec le soin nécessaire, par une ou des personnes ayant une formation technique et une compétence professionnelle suffisantes en vérification et faisant preuve d'une totale indépendance d'esprit.

#### Normes concernant le travail de vérification

- i) Le travail doit être organisé et exécuté avec soin. Le personnel que l'on emploie doit être convenablement encadré.

- ii) Le vérificateur doit procéder à une étude et à une évaluation méthodique des contrôles internes sur lesquels il s'appuiera par la suite pour déterminer la nature, l'étendue et le calendrier de la vérification.

- iii) En ayant recours à l'inspection, l'observation, l'enquête, la corroboration, le calcul, l'analyse, etc., le vérificateur doit réunir suffisamment d'informations probantes pour pouvoir étayer convenablement son rapport.

#### Normes concernant le rapport du vérificateur

- i) Le vérificateur doit préciser la portée de sa vérification dans son rapport.



## h) Évaluation de l'efficacité du programme

### Critères de vérification

L'objet du programme de contributions devrait être clairement défini.

Les résultats réels du programme devraient être évalués par rapport aux objectifs et à l'objet originaux.

- Des informations quantitatives sur les résultats du programme et des projets devraient être recueillies.

- Il y aurait lieu de rechercher l'avis de professionnels indépendants sur les résultats du programme.

Les résultats de la mesure de l'efficacité du programme devraient être disponibles à des fins de planification et pour d'autres décisions de gestion.

### Procédés connexes de vérification

1. Déterminer la portée et le caractère adéquat des évaluations de l'efficacité réalisées par les gestionnaires de programmes.

2. S'assurer que le programme est inclus dans le Plan d'évaluation des programmes du ministère et que les résultats de son évaluation sont utilisés dans la planification et dans les autres décisions de gestion.

- L'information fournie est-elle assez précise pour les besoins des utilisateurs?
- La comparaison des résultats prévus et des résultats réels du programme est-elle établie assez tôt pour être utilisée par les administrateurs dans le processus de prise de décisions?

g) Système d'information de gestion

Critères de vérification

Il devrait y avoir un système de transmission des données financières et non financières pour fournir aux gestionnaires des informations précises et utiles, en temps opportun.

Procédés connexes de vérification

1. Examiner les rapports de gestion pour en déterminer le contenu. Les rapports du système d'information de gestion devraient porter au moins sur les points suivants:

- nombre de demandes reçues, approuvées et rejetées;
- allocation budgétaire, dépenses courantes et écarts;
- niveau des engagements courants et des engagements de l'année suivante;
- durée prévue du financement et niveau de financement proposé.

2. Déterminer si les rapports de gestion répondent aux besoins des gestionnaires, en répondant aux questions suivantes:

- Les gestionnaires à tous les niveaux ont-ils précisé le genre d'informations dont ils ont besoin pour surveiller le rendement du programme dans leur secteur de responsabilité, et à quelle fréquence ils en ont besoin?

- Les gestionnaires ont-ils précisé à quel niveau d'intégration ils ont besoin de ces informations sur le rendement et sur les finances?

- Des méthodes appropriées ont-elles été élaborées pour recueillir l'information recherchée?

- déterminer si les résultats des vérifications sont présentés à un niveau supérieur de gestion et étudiés à ce niveau;

- déterminer s'il existe des mécanismes de contrôle de la qualité.

7. Déterminer dans quelle mesure des plans de vérification sont établis avant la vérification des activités des bénéficiaires et dans quelle mesure les procédures de la vérification combinée prévues aux chapitres 3 et 4 sont suivies.



- visibilité du programme aux yeux:

- a) Du parlement
- b) Du public

- problèmes et difficultés rencontrés dans le passé en ce qui a trait aux bénéficiaires;
- prédisposition du système de prestation du programme à la fraude;
- coût des vérifications par rapport aux avantages qu'elles présentent;
- résultats des vérifications précédentes.

5. Pour compléter l'évaluation des risques, procéder aux contrôles suivants:

- y a-t-il séparation des tâches qui permet de s'assurer que les fonctions d'étude/approbation des projets et les fonctions de contrôle ne sont pas exécutées par les même personnes;
- si la formule de l'examen en collégialité est utilisée (un agent de projet chargé de vérifier le travail d'un collègue), examiner un échantillon des dossiers pour déterminer si cette évaluation est faite de façon objective;
- examen des délégations de pouvoirs dans le processus de contrôle.

6. Examiner un échantillon des rapports de vérification des bénéficiaires pour:

- évaluer la pertinence des résultats des vérifications;
- déterminer si les recommandations sont appliquées;
- déterminer si les recouvrements ou les rajustements ont été faits;

3. Examiner un échantillon de dossiers pour déterminer quand et de quelle façon les gestionnaires déterminent le niveau de contrôle requis.

- De quelle façon les gestionnaires déterminent-ils que les rapports d'étape et les états financiers répondent à leurs besoins?

- Des représentants du programme se rendent-ils sur place pour visiter le bénéficiaire? Dans l'affirmative, les représentants participent-ils ou non au processus d'approbation des contributions?

- L'information recueillie lors de ces visites est-elle comparée aux rapports présentés par les bénéficiaires?

- Les ententes de contribution stipulent-elles que les vérificateurs des bénéficiaires doivent donner un avis sur le respect des conditions d'admissibilité au programme?

- Y a-t-il une documentation prouvant que le ministère donateur a communiqué ses exigences au vérificateur du bénéficiaire, si le ministère se fie au travail de celui-ci?

- Le ministère conclut-il des ententes avec des agents de vérification au sujet de la vérification des activités des bénéficiaires?

- Comment les bénéficiaires devant faire l'objet d'une vérification sont-ils choisis? Le gestionnaire de programmes fait-il une évaluation des risques?

4. Examiner la documentation relative à l'évaluation des risques aux fins du choix des bénéficiaires devant faire l'objet d'une vérification, afin de déterminer si les facteurs suivants sont pris en considération:

- importance des activités (volume et montant de la contribution);

- période de financement;

f) Contrôle du respect des conditions d'admissibilité

Critères de vérification

Il devrait exister des procédures permettant de déterminer si les fonds sont utilisés par les bénéficiaires conformément aux conditions d'admissibilité.

Des procédures précisant le niveau de contrôle requis à cet égard, y compris la sélection de bénéficiaires devant faire l'objet d'une vérification, devraient être documentées.

Les résultats des vérifications des activités des bénéficiaires et les mesures de gestion à prendre à leur suite devraient être communiqués à un niveau supérieur de gestion.

Procédes connexes de vérification

1. Examiner les procédures de contrôle, pour s'assurer que:

- le contrôle se fait conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor;
- des dates limites précises sont prévues pour la présentation, par les bénéficiaires, de rapports d'étape/états des dépenses et d'autres mesures de contrôle;
- les procédures prévoient en détail de quelle façon les documents précités doivent être vérifiés et les mesures à prendre s'ils ne sont pas satisfaisants;
- les procédures précisent le niveau de contrôle requis, compte tenu d'une évaluation des risques.

2. Comparer les procédures documentées aux activités réelles de contrôle d'un échantillon représentatif des dossiers, afin de déterminer dans quelle mesure les procédures prévues sont respectées.

un crédit séparé est prévu si les contributions s'élèvent à plus de cinq millions de dollars pour un même programme au cours d'une année financière;

- les fonds sont prévus au budget pour couvrir les contributions.

2. Comparer les documents officiels de délégation des pouvoirs de signer par rapport aux stipulations des conditions d'admissibilité.

- S'assurer que le versement des contributions est correctement autorisé.
- S'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts et qu'il existe un document officiel de délégation des pouvoirs.

3. Choisir un échantillon de paiements et s'assurer qu'ils répondent aux exigences en matière du contrôle des dépenses prévues au chapitre 9.4.4 du Guide d'administration financière.

Voici d'autres éléments du contrôle financier qui devraient aussi être évalués:

- Les engagements
- Les examens de fin d'année



e) Versement de contributions

Critères de vérification

Les sommes versées au titre de la contribution devraient être calculées en fonction du niveau de financement approuvé.

- Elles ne devraient pas dépasser le niveau de financement approuvé.

- L'entente de contribution doit être signée avant que les versements commencent.

Il doit y avoir des systèmes adéquats de contrôle financier pour faciliter la gestion des programmes de contributions.

- La délégation des pouvoirs de signer doit se faire selon les modalités prévues dans les conditions d'admissibilité.

- Les paiements doivent être approuvés par les fonctionnaires investis des pouvoirs délégués à cette fin.

- Les divers pouvoirs délégués doivent être clairement séparés.

- Le contrôle des dépenses doit se faire conformément au chapitre 9.4.4 du Guide d'administration financière.

Procédés connexes de vérification

1. Étudier le Budget des dépenses pour déterminer si:

- les contributions versées en vertu d'un programme sont inscrites au crédit approprié;

- un tableau des noms des bénéficiaires ou une description de chaque catégorie de bénéficiaires y figure;

- Quel pourcentage des fonds sont-ils accordés à des projets s'étalant sur plus d'une année?
- Quel pourcentage des demandes présentées par de nouveaux bénéficiaires sont-elles approuvées?
- Quel est le processus d'évaluation de la demande par rapport aux exigences de l'entente?
- Y a-t-il un processus d'appel documenté et appliqué?

3. Effectuer des tests de conformité pour s'assurer que la politique et les procédures appliquées sont adéquates et qu'elles sont bien respectées:

- politique de l'organisme central
- politique du ministère
- procédures du ministère

Des indicateurs vérifiables devraient être clairement déterminés et documentés pour chaque projet.

1. Examiner un échantillon des ententes de contribution, pour:

- s'assurer que les demandes de contribution sont correctement remplies et signées;
- vérifier si les auteurs des demandes répondent aux critères d'admissibilité;
- vérifier si les pouvoirs d'approbation ont été délégués de façon adéquate.

2. Évaluer la méthode d'approbation des demandes de contribution, et notamment:

- déterminer le délai et la séquence de traitement de chaque projet approuvé;
- comparer les dates d'approbation finale et de début du projet;
- noter les demandes retirées par leur auteur parce que leur traitement prend trop de temps;
- étudier la correspondance en provenance des auteurs de demande au sujet des retards dans l'approbation des projets;
- s'assurer que les projets ne commencent pas avant d'avoir été approuvés.

Toute liste de contrôle ou de questions établie pour cette partie de la vérification devrait couvrir les points suivants (il ne s'agit pas ici d'une liste exhaustive, mais d'une indication du genre de questions que le vérificateur devrait poser):

- Y a-t-il des formulaires uniformisés de demandes de contribution?

Critères de vérification

Les processus d'étude et d'approbation des demandes de contribution devraient être établis clairement:

- Les procédures de traitement des demandes devraient être documentées et respectées.
- Les procédures appliquées devraient permettre de s'assurer que les projets choisis sont ceux qui ont le plus de chances de contribuer à la réalisation des objectifs du programme.

- Il devrait exister des lignes directrices à l'intention des comités de sélection, notamment pour assurer l'uniformité et l'équité de leurs activités, et la justification de leurs décisions, s'il y a lieu.

- En vertu du processus d'étude et d'approbation des demandes, les autres sources de financement des projets devraient être révélées.

- La délégation des pouvoirs d'approbation des projets devrait être assortie de contrôles appropriés et les divers pouvoirs délégués devraient être clairement séparés.

S'il n'y a pas de telles procédures ou si elles ne sont pas respectées, il risquerait d'y avoir de longs retards dans la phase de planification du programme qui entraîneraient probablement des dépassements de coûts et certains projets tout à fait légitimes pourraient ne pas être approuvés.



3. Déterminer si les résultats des processus de diffusion de l'information sont surveillés et s'ils sont signalés à un niveau supérieur de gestion.

Voici quelques sources d'information qui pourraient être consultées à cet égard.

- Le ministère a-t-il une liste d'envoi?
- Est-elle à jour?
- Est-elle adéquate?
- Quel genre de publicité/brochures sont utilisées?

## c) Diffusion de l'information

Des informations sur les programmes de contributions, et notamment sur les critères d'admissibilité et la façon de demander une contribution, devraient être distribuées aux bénéficiaires éventuels.

- Les façons de déterminer la population cible devraient être documentées.

- Les procédures de distribution de l'information devraient être documentées et respectées.

- Les procédures appliquées permettent-elles de s'assurer que l'information nécessaire est bien distribuée aux clients éventuels?

Si les exigences du ministère donateur n'étaient pas expliquées clairement à la population cible, cela se traduirait par:

- Un faible taux de réponse
- Une forte proportion de demandes inadmissibles
- Des demandes qui ne sont pas assorties de la documentation appropriée.

## Procédés connexes de vérification

### 1. Examiner un échantillon des demandes reçues pour:

- comparer leur nombre par rapport à l'information diffusée;
- déterminer le nombre de demandes incorrectement remplies;
- déterminer la proportion des demandes inadmissibles;
- déterminer le pourcentage des demandes approuvées.

### 2. Mener des sondages de rendement pour déterminer si les procédures et méthodes sont adéquates et si elles sont respectées.

- but de la contribution;
- date d'entrée en vigueur, durée de l'accord et date de signature;
- conditions liées à la contribution;
- responsabilités financières du donateur et du bénéficiaire;
- dépenses autorisées;
- limites financières;
- méthode de paiement, c'est-à-dire, sur présentation d'une facture, d'une réclamation périodique ou de prévisions d'encaisses;
- dispositions, s'il y a lieu, quant aux paiements par anticipation, aux paiements au prorata de l'exécution et conditions de paiement final;
- dispositions relatives à la vérification;
- disposition selon laquelle toute somme versée en sus de celle exigée par le bénéficiaire est une somme due à la Couronne;
- acceptation écrite des modalités de l'accord de contribution par le bénéficiaire éventuel.

Dans certains cas, des postes comme les dépenses autorisées et les limites financières sont déjà inclus dans des brochures et d'autres documents décrivant le programme donné. Dans ce cas, les dispositions contenues dans ces documents d'information n'ont pas à être reprises dans un accord officiel. Les documents d'information et l'acceptation des modalités qui y figurent doivent toutefois être considérés aux fins de la réalisation des exigences susmentionnées.

5. Vérifier la correspondance entre les objectifs du programme et les conditions d'admissibilité, pour s'assurer de la légalité de l'entente de contribution. À cet égard, un échantillon représentatif devrait suffir. Déterminer si cette correspondance fait l'objet d'une supervision et d'un contrôle.

On trouvera au chapitre 9, section 4 du Guide d'administration financière, à partir duquel la plupart des procédés de vérification ont été élaborés, d'autres informations relatives aux contributions qui devraient être prises en considération dans le cadre de la vérification.

- sont conformes à l'accord de contribution; la limite maximale en dollars de l'autorisation devrait être indiquée;
  - la méthode d'examen ministériel à utiliser avant qu'une décision de paiement d'une contribution n'intervienne;
  - les documents justificatifs à présenter avec toute demande émanant d'un bénéficiaire éventuel;
  - le montant maximum prévu pour tout bénéficiaire;
  - la méthode d'évaluation utilisée pour déterminer l'efficacité de la contribution en regard des objectifs du ministère;
  - la méthode de paiement: dans le cas des contributions, sur présentation d'un compte rendu comptable, de prévisions d'encaisse, d'une facture ou d'une réclamation périodique; les modalités du paiement définitif devraient être précisées;
  - dans le cas des contributions, les paiements par anticipation ou les paiements périodiques, lorsque ces méthodes de paiement sont nécessaires, et la méthode que doit utiliser le bénéficiaire dans la comptabilité de ces paiements;
  - dans le cas des contributions, les accords de vérification, y compris le champ d'application et la portée;
  - le nombre d'années auxquelles s'appliquent les modalités et versements de paiements;
  - tout autre facteur jugé approprié dans les circonstances.
4. Comparer un échantillon des ententes de contribution pour déterminer si elles répondent aux exigences minimales précisées au chapitre 9 du Guide d'administration financière, et qui sont reproduites ci-dessous.
- Un accord de contribution est un engagement conclu entre un ministère ou un organisme donateur et un bénéficiaire éventuel d'une contribution. Il faut conclure un accord pour chaque contribution, décrivant les obligations des deux parties et énonçant les modalités de versement des paiements.
- Un accord peut être officiel ou non officiel, par exemple un échange de lettres. Toutefois, il doit comprendre au moins les points suivants:

- identification du bénéficiaire de la contribution;



1. Conformément à ce critère, le vérificateur devrait obtenir tous les documents ayant trait aux critères d'admissibilité et à l'entente du programme de contributions ou des activités de financement dans le cadre du programme. Dans certains cas, il peut y avoir diverses activités de financement dans le cadre d'un même programme, chacune ayant ses propres critères d'admissibilité et (ou) ententes. L'examen des critères d'admissibilité et des ententes devrait viser le niveau de financement le plus finement ventilé. Chaque activité de financement distincte devrait être assortie de critères d'admissibilité et d'ententes qui lui sont propres. Ceux-ci devraient être conformes aux objectifs du programme et au mandat de l'organisme. Le vérificateur devrait obtenir des documents qui décrivent les principes sur lesquels se fondent les critères d'admissibilité et les ententes de chaque activité de financement.
2. Les preuves documentaires recueillies lors de l'évaluation du processus de gestion aux fins de la diffusion de l'information (voir la section suivante) aideront le vérificateur à déterminer la clarté et le contenu des critères d'admissibilité et des ententes.
3. Comparer les modalités des ententes conclues avec les bénéficiaires aux exigences du Conseil du Trésor en matière de présentations relatives aux modalités des contributions.

Les présentations relatives aux modalités devraient comprendre les renseignements suivants:

- une définition claire de la catégorie de bénéficiaires, rédigée de façon à indiquer si les contributions sont conformes aux objectifs des programmes;
- les postes organisationnels auxquels le ministre compétent pense accorder l'autorisation de signer les accords; la limite maximale en dollars de l'autorisation devrait être indiquée;
- les postes organisationnels auxquels le ministre compétent pense accorder l'autorisation d'approuver les paiements en certifiant qu'ils

Critères de vérification

Les conditions d'admissibilité aux contributions devraient:

- être énoncées précisément;
- être conformes aux objectifs du programme et au mandat du ministère, défini par la loi;
- être conformes aux exigences du Conseil du Trésor.

Selon les critères de vérification, des conditions d'admissibilité appropriées doivent être établies et elles doivent refléter les exigences des organismes centraux. L'expression "conditions d'admissibilité" a trois sens distincts dans le contexte d'un programme de contributions. Il peut s'agir:

- de critères d'admissibilité proprement dits;
- d'ententes entre les donateurs et le bénéficiaire qui stipulent certaines restrictions quant à l'utilisation des fonds, les modalités de paiement, des dispositions relatives aux vérifications, etc.;
- d'une présentation au Conseil du Trésor au sujet des modalités des contributions, en vertu de la section 4 du chapitre 9 du Guide d'administration financière.

Par conséquent, dans la suite du texte, on utilisera les expressions "critères d'admissibilité", "ententes" ou "modalités prévues dans la présentation" plutôt que la seule expression "conditions d'admissibilité".

- les critères d'admissibilité au programme ou les processus d'étude et d'approbation des demandes sont précisés. Dans l'affirmative, sont-ils reflétés dans les procédures ministérielles?

2. Étudier les objectifs du programme pour s'assurer que des avantages précis peuvent être déterminés pour chacun.

Ces avantages sont-ils quantifiables?

Ces avantages quantifiables sont-ils vérifiables en termes monétaires?

3. S'assurer que les processus d'étude et d'approbation sont conformes aux objectifs du ministère.

Voici d'autres questions qui pourraient être étudiées par le vérificateur:

- Les objectifs du programme sont-ils compatibles?
- Les objectifs du programme se recoupent-ils?
- Existe-t-il une formule appropriée permettant de confier la responsabilité de la réalisation des objectifs du programme à des unités organisationnelles précises?

Nous passons maintenant à une description détaillée des critères de vérification, et des procédés de vérification connexes pour chacune des composantes du processus de gestion des contributions.

#### a) Objectifs de la contribution

##### Critères de vérification

Les objectifs du programme de contributions devaient être énoncés précisément.

Ils devaient être suffisamment précis pour permettre:

- d'établir des critères d'admissibilité au financement;
- d'élaborer des processus d'étude et d'approbation des demandes de contribution;
- de déterminer des mesures de l'efficacité du programme.

Des objectifs clairement établis permettent d'assurer l'uniformité du processus de sélection des bénéficiaires et de réduire ainsi les risques d'inefficacité que pourrait entraîner l'étude de demandes inadmissibles. L'existence de tels critères d'admissibilité prouve que les objectifs étaient suffisamment clairs pour permettre de déterminer quels groupes étaient admissibles au financement, à condition que ces critères d'admissibilité soient conformes aux objectifs du programme. Parallèlement, l'existence de processus documentés d'étude et d'approbation des demandes prouve que les objectifs étaient suffisamment clairs pour servir de guide aux gestionnaires dans ce domaine.

##### Procédés connexes de vérification

1. Examiner les lois ou autres dispositions législatives régissant le programme de contributions, pour déterminer si:

- les objectifs du programme décrits dans le Budget des dépenses sont directement reliés à la législation ou sont pleinement justifiés par celle-ci;



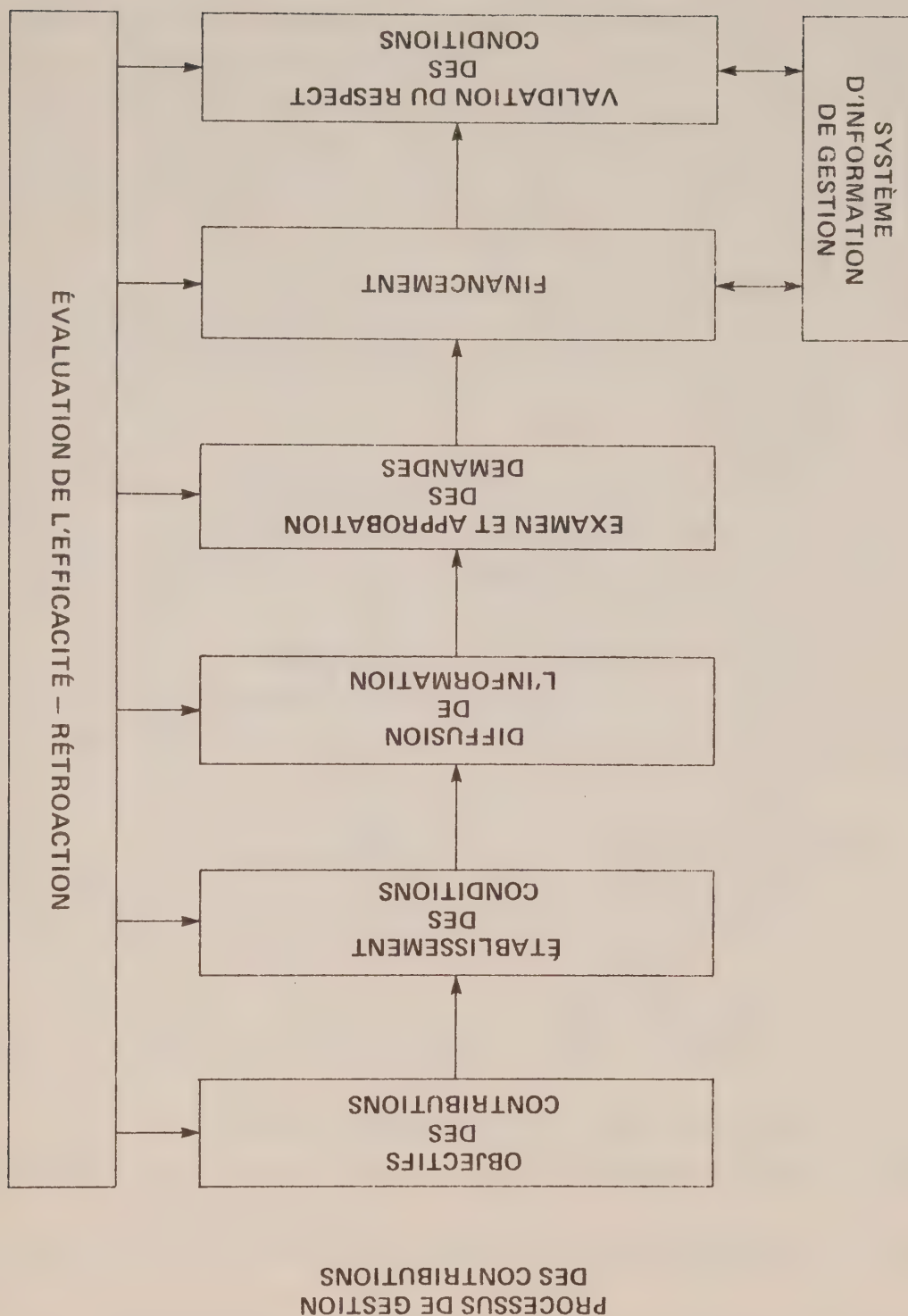


Figure 1

vérification, ces critères devraient faire l'objet de discussions avec le gestionnaire du centre de responsabilité faisant l'objet de la vérification, avant le début de celle-ci.

i) Les objectifs du programme de contributions devraient être énoncés précisément.

ii) Les conditions d'admissibilité aux contributions devraient être établies.

iii) Des informations sur les programmes de contribution devraient être mises à la disposition des bénéficiaires éventuels.

iv) Les processus d'étude et d'approbation des demandes de contribution devraient être établis.

v) Les sommes versées à titre contributif devraient être calculées en fonction du niveau de financement approuvé et des contrôles financiers internes adéquats devraient être appliqués.

vi) Il devrait y avoir des procédures de validation permettant de déterminer si les contributions sont utilisées par les bénéficiaires conformément aux conditions d'admissibilité.

vii) Il devrait y avoir un système d'information de gestion intégrant toute information appropriée, d'ordre financier et non financier, pour fournir aux gestionnaires des informations précises et utiles, en temps opportun.

viii) L'objet des programmes de contributions devrait être déterminé et leurs conséquences réelles devraient être comparées aux objectifs originaux et à l'objet prévu.

Ces critères d'évaluation ont été élaborés par le Bureau du Vérificateur général du Canada (BVG), d'après des politiques et des lignes directrices du Bureau du Contrôleur général (BCG), des discussions avec le personnel des ministères et organismes gouvernementaux qui ont une grande expérience de la gestion des programmes de contributions, de même qu'en fonction de la propre expérience du BVG dans la vérification de contributions. Le BCG souscrit à l'utilisation de ces critères de vérification, qui, adoptés uniformément, constitueraient des normes de vérifications des contributions pour le gouvernement. Comme dans le cas de toute

- les présentations au Conseil du Trésor au sujet des conditions d'admissibilité au programme;

- les formulaires de demande d'inscription et les brochures ayant trait au programme de contributions;

- les documents officiels de délégation des pouvoirs d'approbation et des pouvoirs de signer les documents financiers ayant trait aux contributions;

- les sections pertinentes du guide de procédures financières de l'organisme;

- les directives documentées sur l'étude et l'approbation des demandes de contributions; et

- les études d'évaluation/examens opérationnels du programme de contributions.

#### b) Critères de vérification et procédures connexes

Même si le présent guide ne traite que de la vérification des contributions, le processus de gestion des subventions et des contributions est le même, et par conséquent, les critères de vérification applicables à ces deux formules de financement sont les mêmes. Selon ces critères, les programmes de vérification peuvent être adaptés à chaque programme de contribution. Les critères constituent une base qui permet d'évaluer le caractère adéquat des processus de gestion appliqués. En outre, un programme de vérification particulier peut comprendre une liste de contrôle conçue pour déterminer le respect des diverses conditions d'admissibilité de l'entente de contribution et des statuts et règlements pertinents.

Le processus de gestion applicable aux contributions est illustré à la Figure 1. Voici un sommaire des critères de vérification concernant chacune de ces fonctions de gestion:



- iv) le respect, de la part des bénéficiaires, des conditions d'admissibilité aux contributions et le caractère adéquat des procédures de gestion visant à déterminer si ces conditions sont respectées ou non, y compris toute vérification des activités des bénéficiaires des contributions.

## 2. Portée de la vérification

Toute vérification interne d'un programme ministériel de contributions devrait porter sur les points suivants:

- toutes les unités organisationnelles (s'il y a lieu) chargées de la prestation du programme de contributions;

- tous les systèmes de prestation, de contrôle et de paiement du programme de contributions et toutes les opérations et les procédures y ayant trait;

- la période visée devrait couvrir le temps écoulé depuis la dernière vérification.

## 3. Procédés de vérification

### a) Sources d'information

Outre le Budget des dépenses, les Comptes publics et d'autres documents tels les organigrammes, qui sont normalement examinés dans le cadre d'une vérification, les sources d'information suivantes devraient aussi être prises en considération:

- lois ou autres mesures législatives ayant trait au programme de contributions;

- les sections de l'Aperçu stratégique et du Plan opérationnel pluriannuel de l'organisme visé qui ont trait aux contributions;

- les procès-verbaux de réunions ministérielles au sujet des contributions (s'il y a lieu);

## VÉRIFICATION INTERNE D'UN PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS

Ce chapitre présente les procédures sur lesquelles se fonde la vérification interne d'un programme de contributions au sein d'un ministère fédéral. Les procédures de vérification sont directement reliées à l'octroi des contributions et cherchent à déterminer si ce processus opérationnel est adéquat ou non. Elles devraient être complétées par d'autres procédures visant l'évaluation du cadre général de gestion de l'organisme assurant la prestation du programme. Le lecteur est prié de consulter à ce sujet le "Manuel de vérification interne - Guide pour l'élaboration et l'exécution des tâches de vérification" (Projet d'exposé de principes, juillet 1982) et le "Guide to the Audit of the General Management Process". En temps et lieu, le présent chapitre sera refondu selon le format du Manuel et y sera intégré.

### 1. Objectifs de la vérification

Les groupes de vérification interne sont chargés de la vérification des politiques, pratiques et contrôles internes de gestion appliqués dans le cadre des programmes de contributions. À ce titre, dans le cadre d'une entente particulière de vérification, il faudrait établir des procédés de vérification visant l'évaluation des points suivants:

- i) le caractère adéquat des contrôles de gestion dans le cadre des systèmes et des processus de contributions en matière de sélection, d'approbation, de paiement et d'examen des projets et des opérations du programme;

- ii) le caractère approprié des transactions;

- iii) l'économie, la rentabilité et l'efficacité administrative des opérations et des systèmes de prestation des contributions;

Lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification et que le ministre ou l'organisme donateur ou compétent décide d'accepter l'avis d'un vérificateur externe engagé par le bénéficiaire concernant le respect de la totalité ou d'une partie des conditions d'admissibilité aux contributions en question, cet avis devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport faisant état de l'utilisation des fonds publics reçus à titre de contributions fédérales.

Les vérifications effectuées au nom du gouvernement fédéral pourront se baser sur toute autre vérification, à condition que:

- i) les rapports et les documents de travail y ayant trait soient mis à la disposition des fonctionnaires fédéraux ou de leurs agents, pour examen;
- ii) des sondages menés par les ministères fédéraux indiquent que la vérification a été réalisée conformément aux normes de vérification généralement reconnues; et
- iii) la vérification répond par ailleurs aux autres exigences du

gouvernement fédéral.

Le ministre compétent ou donateur devrait communiquer directement avec le vérificateur du bénéficiaire, pour lui indiquer les conditions d'admissibilité de l'entente sur lesquelles il devra faire rapport.

Au sujet du respect des conditions d'admissibilité, le vérificateur pourra faire une déclaration de fiabilité confirmée ou présuimée, selon les instructions prévues dans la lettre-contrat de vérification. S'il s'agit d'une déclaration de fiabilité confirmée, le vérificateur déclarera que les points sondés étaient conformes aux conditions d'admissibilité applicables de l'entente; s'il s'agit d'une déclaration de fiabilité présuimée, il déclarera qu'il n'a rien relevé, par suite des procédés de vérification utilisés, qui l'aurait amené à croire que les points non sondés n'étaient pas conformes aux conditions d'admissibilité applicables.

## CLAUSES NORMALISÉES RELATIVES À LA VÉRIFICATION

Les clauses de vérification que l'on retrouve dans les ententes courantes, et qui sont parfois vêtustes ou très onéreuses, constituent l'une des principales sources de chevauchement en matière de vérification. Certaines clauses peuvent exiger des vérifications mensuelles ou trimestrielles, ce qui représente un fardeau beaucoup trop lourd pour le bénéficiaire et donne lieu à des vérifications de mauvaise qualité. D'autres clauses qui stipulent, par exemple, que la vérification doit être réalisée par le vérificateur provincial empêchent d'autres vérificateurs d'agir au nom de ce dernier. Il est reconnu que la situation s'est aggravée au fil des ans et qu'il faudra un certain temps avant que les ententes actuelles ne soient modifiées. Cependant, il faudrait prendre en considération les éléments suivants lors de la préparation de nouvelles ententes de contribution ou de la modification des ententes actuelles.

### Ligne directrice n° 6

Le droit du gouvernement du Canada d'effectuer une vérification doit être clairement établi dans chaque entente concernant une contribution conclue avec un bénéficiaire, même si on n'effectue pas toujours une telle vérification.

Ce qui compte avant tout dans une entente de contribution, c'est la protection des intérêts fédéraux. C'est au gestionnaire de programmes qu'il revient de s'assurer que l'on ne porte pas préjudice aux intérêts fédéraux au moment de déterminer le niveau de vérification à effectuer et de choisir un vérificateur. La portée et la fréquence des vérifications qui sont stipulées dans l'entente de contribution doivent refléter cette préoccupation primordiale.



**MODÈLE DE RAPPORT DE VÉRIFICATION  
DÉCLARATION DE FIABILITÉ CONFIRMÉE**

- 36 -

Au ministère donateur:

Nous avons examiné les (états financiers) de (nom du bénéficiaire) afin de déterminer si les conditions d'admissibilité à la contribution prévues dans (l'accord et (ou) une loi précise) ont été respectées, comme le stipulait la lettre-contrat de vérification que nous avons signée pour l'année ou la période se terminant le \_\_\_\_\_ 19\_\_. Notre examen a été mené conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et en conséquence, comprenait les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

A notre avis, ces (états financiers) présentent fidèlement la situation financière de l'organisme précité, selon les règles comptables décrites ci-dessous. De surcroît, au \_\_\_\_\_ 19\_\_, l'information financière a été préparée comme convenu et les activités examinées sont conformes aux conditions prévues à (l'accord et (ou) à la loi).

Règles comptables ou autre interprétation pertinente.

Ville

Date

Signature

Le second rapport qui peut être présenté visera les systèmes de contrôle interne, mais il ne sera rédigé que si des lacunes importantes sont décelées à ce niveau.

Toute lacune importante devra faire l'objet de discussions entre le vérificateur et les cadres supérieurs de l'organisation bénéficiaire, avant que des mesures ne soient prises à cet égard. Après cette discussion, le vérificateur devrait mentionner le problème, les dangers qu'il peut présenter et les correctifs qu'il propose au ministère compétent. Ce rapport devrait être diffusé à tous les membres du groupe directeur, de façon à ce que toutes les parties intéressées soient informées des lacunes décelées.

#### Règlement final

Le groupe directeur devrait tenter d'inclure, dans le processus de vérification, un mécanisme qui permettrait de recueillir automatiquement toute donnée ou information nécessaire aux fins du règlement final. De cette façon, celui-ci se

ferait beaucoup plus rapidement.

b) Paragraphe d'annonciation

Ce paragraphe devrait:

- i) indiquer si, de l'avis du vérificateur, les états financiers présentent l'information nécessaire de façon fidèle dans le cadre des règles comptables adoptées et de toute interprétation importante décrite dans l'information financière ou dans les autres paragraphes du rapport;

- ii) indiquer si l'information et les opérations du bénéficiaire sont conformes aux modalités prévues dans les accords, statuts ou règlements du gouvernement mentionnés en a) iii) ci-dessus. Le vérificateur devrait, à cet égard, faire une déclaration de fiabilité confirmée sur les points qu'il a sondés et de fiabilité présumée sur ceux qu'il n'a pas sondés (voir également le chapitre 5 sur les clauses normalisées relatives à la vérification).

- c) Le rapport de vérification pourra contenir des paragraphes additionnels pour décrire les règles comptables utilisées et toute interprétation significative à cet égard lorsque les informations financières n'en font pas mention.

On trouvera à la fin de ce chapitre un modèle de rapport de vérification.

Ce rapport devrait être diffusé à toutes les parties intéressées à la vérification combinée, et notamment:

1. Le ministère fédéral qui octroie la contribution. Plus précisément, le rapport de vérification devrait être adressé au gestionnaire de programmes responsable de la vérification.

2. Le fonctionnaire provincial qui a la responsabilité de certifier la demande de règlement.

3. Toute autre partie dont ont convenu les intéressés.

- ii) un fichier relatif aux systèmes de contrôle interne renfermant de la documentation sur ces systèmes et l'évaluation de leurs points forts et de leurs lacunes; et
- iii) un fichier de fin d'exercice contenant le programme de vérification et les documents à l'appui des vérifications réalisées.

### 3. Rapport de vérification

La lettre-contrat conclue entre le client et le vérificateur fait état du rapport de vérification et des responsabilités du vérificateur. La rédaction du rapport de vérification et sa diffusion constituent l'étape finale de la vérification combinée.

Il faudrait respecter les exigences suivantes lors de la préparation du rapport de vérification:

#### a) Paragraphe de délimitation

Ce paragraphe devrait:

- i) déterminer de façon précise les informations et les opérations financières ayant fait l'objet de la vérification;
- ii) indiquer si l'examen a été réalisé en fonction des normes de vérification généralement reconnues et des dispositions de la politique du Conseil du Trésor concernant la vérification des contributions, et partant, énumérer les sondages et autres procédés qui ont été jugés nécessaires dans les circonstances;
- iii) déterminer les modalités d'admissibilité à la contribution prévues dans tout accord, statut ou règlement du gouvernement sur lesquelles l'examen a porté.



- information et faits;
- portée du travail accompli;
- sources des informations recueillies; et
- conclusions.

Ces documents serviront de base à un examen qui permettra de déterminer le caractère adéquat du travail effectué et la justesse des conclusions.

Comme c'est le gestionnaire de programmes qui a la responsabilité ultime de la vérification, il faut établir clairement toutes les modalités relatives à l'accès aux documents de travail du vérificateur. Normalement, cette question devrait être prévue dans la lettre-contrat qui est signée avant le début de la vérification. Le vérificateur devrait s'engager à donner accès à ses documents de travail aux représentants gouvernementaux en temps opportun. Comme, dans ce cas, la vérification combinée cherche à satisfaire aux exigences de deux paliers de juridiction, il peut être nécessaire de présenter toute demande de renseignements par le truchement du comité directeur. Toute question relative au caractère confidentiel des documents de travail devrait être réglée avant que le vérificateur ne soit contacté.

Si le ministère a établi à cet égard une disposition particulière qui pourrait faciliter l'examen des documents de travail et la pertinence de la vérification, il devrait être communiqué au vérificateur avant le début de la vérification. Dans certains cas, il faudra peut-être procéder à une analyse ou à une conciliation particulière avant de procéder au règlement final. La présentation à utiliser à cet égard devrait être communiquée au vérificateur, ce qui facilitera l'examen de son travail par les services financiers.

Le vérificateur qui procède à la vérification combinée pourrait être prié de tenir des dossiers séparés qui faciliteraient l'examen de ses documents de travail. Ces dossiers pourraient se composer des éléments suivants:

- i) un fichier permanent des informations générales, contrats, correspondance et documentation exposant les conditions d'admissibilité dont il est chargé de vérifier si elles ont été respectées;

Dans les cas où les contributions sont redistribuées à des bénéficiaires secondaires, il faudrait prendre en considération les systèmes de contrôle interne de ces derniers. Il y aura peut-être lieu d'en faire une évaluation, si cela n'a pas déjà été fait lors des vérifications précédentes.

c) Respect des conditions d'admissibilité

Voici la directive n° 3 qui figure à la partie I du présent guide:

"Les groupes des services financiers des ministères devraient fournir aux administrateurs de programmes l'orientation fonctionnelle et l'appui dont ceux-ci ont besoin pour déterminer si les conditions d'admissibilité aux contributions ont été respectées."

Les groupes des services financiers peuvent s'acquitter de cette responsabilité selon l'une ou l'autre des méthodes suivantes:

1. Participation, par l'entremise du groupe directeur, à l'élaboration d'un plan de vérification combinée et à l'examen sélectif de la vérification réalisée; ou

2. Publication des conditions d'admissibilité à respecter et examen approfondi de la vérification combinée.

La première formule semble la plus efficace. Cependant, selon les circonstances, ou s'il n'existe pas de groupe directeur de la vérification combinée, elle pourra se révéler inapplicable. Dans les cas où elle est retenue, on pourrait tenir compte des préoccupations provinciales et la formule de la vérification combinée se révélerait plus efficace et plus rentable.

d) Documentation

Les documents de travail établis en vue de la vérification combinée constituent un relevé écrit du travail réalisé et des pièces justificatives à l'appui des opinions et des rapports présentés par le vérificateur. Ils doivent porter sur les points suivants:

- i) Les composantes financières vérifiées lors de cette vérification précédente présentent-elles une grande importance?
- ii) Les composantes vérifiées lors de la vérification précédente présentait-elles des risques?
- iii) Le vérificateur qui a effectué la vérification précédente était-il qualifié et compétent sur le plan professionnel?
- iv) Les rapports de la vérification précédente sont-ils disponibles et ont-ils été présentés sans réserve?

Dans certains cas, il sera peut-être nécessaire de communiquer avec le vérificateur qui a procédé à la vérification précédente et après discussion avec lui, d'évaluer les réponses aux questions précitées. Si l'on ne peut se fier à la vérification précédente, il faudrait élargir la portée de la vérification combinée. Voir également à ce sujet les critères généraux de détermination de la fiabilité des vérificateurs externes, au chapitre 5.

## b) Le contrôle interne

Pour déterminer la nature, l'envergure et le calendrier des procédures de vérification à appliquer, le vérificateur devrait évaluer les systèmes comptables de contrôle interne du bénéficiaire, pour voir dans quelle mesure on peut s'y fier. Cet examen devrait également porter sur les contrôles administratifs, afin d'établir le respect des exigences qui ne supposent pas de transactions financières.

Le vérificateur devrait documenter son étude des contrôles internes, c'est-à-dire en faire une description, une confirmation et une évaluation. À partir de cette étude, le programme de vérification le plus efficace et le plus rentable sera élaboré.

Si les systèmes de contrôle interne présentent des faiblesses, le vérificateur devrait les signaler et proposer des façons de les corriger. On trouvera plus de détails à ce sujet dans la section portant sur les rapports (ci-dessous).

- obligation de signaler tout détournement de fonds ou toute irrégularité relevés;
- examen des systèmes de contrôle interne et rapport sur leurs faiblesses;
- utilisation des rapports d'autres vérificateurs et de vérifications précédentes;
- accès aux documents de travail et programmes de vérification;
- dispositions relatives aux honoraires et à la facturation;
- toute autre entente officielle nécessaire dans les circonstances.

Le partage des frais et des honoraires de vérification devrait se faire équitablement entre le gouvernement fédéral et la province, en fonction de la portée de la vérification nécessaire pour satisfaire aux exigences respectives de chaque partie et de leurs effets proportionnels sur la vérification. Il y aurait lieu de tenter de déterminer à l'avance le temps que prendra la vérification combinée et de calculer proportionnellement le temps de la vérification combinée sur l'ensemble des activités du vérificateur. On pourra utiliser cette formule pour répartir les frais et honoraires de vérification. L'allocation financière réservée à cette fin fera cependant l'objet d'une entente négociée entre les deux paliers de gouvernement.

## 2. Exécution du plan de vérification

### a) Vérifications précédentes

Comme le système de prestation des programmes de contributions suppose la participation à la fois du gouvernement fédéral et des provinces et qu'il y a possibilité de chevauchement, des vérifications précédentes auront sans doute été effectuées. Dans le cas de la vérification combinée, il peut être nécessaire, et même prudent, de se fonder sur certaines des vérifications précédentes. En principe, le gestionnaire de programmes au niveau fédéral pourrait étudier les objectifs de la vérification précédente (c'est-à-dire au niveau provincial) avant le début de la vérification combinée, et déterminer s'il est nécessaire de procéder à une vérification fédérale.

Pour déterminer si une vérification précédente est fiable, il faut tenter de répondre aux questions suivantes:



5. La description des conditions d'admissibilité et des documents statutaires régissant l'octroi des contributions.
  6. La période devant faire l'objet de la vérification, de même que la période de fin d'exercice et la date limite de présentation du rapport.
  7. Les exigences à respecter quant au rapport.
  8. Des précisions quant à l'aide dont le vérificateur pourra se prévaloir, et notamment:
    - employés qui pourront l'aider;
    - disponibilité de rapports de vérifications visant les périodes précédentes;
    - employés pouvant répondre à des questions au sujet du programme;
    - dates des réunions d'étape pendant la vérification.
  9. Les ententes contractuelles et d'autres dispositions relatives comme par exemple celles concernant l'accès aux documents de travail.
  10. Un sommaire du processus de sélection, des critères d'évaluation et d'autres informations devant figurer dans la proposition, de même que la date limite de présentation de celle-ci.
- Une fois le vérificateur choisi, il faudrait préparer une lettre-contrat où seront stipulées officiellement les dispositions prévues dans la proposition. Cette entente devrait porter sur les points suivants:
- entité devant faire l'objet de la vérification;
  - genre de vérification à réaliser et de rapport à présenter;
  - aperçu des objectifs et de la portée de la vérification (voir les sections 1a) et b) ci-dessus);
  - respect des normes de vérification généralement reconnues et des dispositions de la politique du Conseil du Trésor sur la vérification des contributions;



- les vérificateurs du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnement et Services;

- les vérificateurs externes dont les services ont été retenus par le bénéficiaire;

- les vérificateurs indépendants dont les services ont été retenus par le ministère ou l'organisme donateur ou compétent.

Le choix du vérificateur devrait se faire conformément aux exigences prévues au chapitre 315 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, qui porte sur les services de consultants et de professionnels. Les lignes directrices du Conseil du Trésor prévoient le lancement d'une demande de propositions et expliquent comment préparer celle-ci, de façon qu'elle contienne au moins les informations suivantes:

1. Le nom des ministères fédéraux et provinciaux qui demandent les propositions et l'adresse à laquelle envoyer ces dernières.

2. La description de l'organisation à vérifier et des dossiers devant faire l'objet de la vérification, et notamment:

- le genre de bénéficiaire et de bénéficiaires secondaires;
- la taille du budget et l'importance de la population visée;
- les règles comptables adoptées;
- une description des dossiers, et notamment de la façon dont les recettes, les dépenses, etc., sont inscrites;
- une description des autres systèmes, dossiers et procédures ayant trait aux contributions.

3. La liste des contributions devant être soumises à la vérification.
4. Un aperçu du genre de vérification à réaliser et de la portée générale de celle-ci.

4. Les états financiers et les rapports des bénéficiaires et des bénéficiaires secondaires.

#### c) Fréquence et calendrier

Lors de la planification d'une vérification combinée dans le cadre d'un grand programme fédéral-provincial, il faudrait décider de la période qui sera visée par la vérification. Normalement, il s'agira d'une période d'un an; cependant, selon les circonstances, cette période pourra être inférieure ou supérieure à un an. Par exemple, si le programme de contributions était d'une durée de quatorze mois, il serait plus réaliste que la vérification porte sur cette période de quatorze mois plutôt que sur une période d'un an. Quoi qu'il en soit, la vérification ne devrait pas viser une période supérieure à deux ans.

Lorsque les circonstances s'y prêtent, la vérification des contributions dans le cadre des grands programmes fédéraux-provinciaux devrait se faire annuellement, et la période de référence se terminerait à la fin de l'exercice financier de l'entité vérifiée. Ainsi, la vérification serait plus efficace en ce qui concerne des questions telles la date d'arrêt des comptes, les confirmations et d'autres contrôles de vérification. Si la période de vérification ne correspond pas à la fin de l'exercice, ces examens devraient être répétés aux seules fins de la vérification combinée et pourraient se révéler non rentables.

Il faudrait envisager d'établir une date cible de fin de vérification. De la sorte, les rapports relatifs à l'utilisation de la contribution seraient présentés plus promptement, ce qui aurait des avantages certains: on disposerait d'informations plus courantes pour établir les rapports et il serait plus facile d'apporter des mesures correctives lorsque des erreurs se produisent ou que des faiblesses sont décelées.

#### d) Choix du vérificateur

Dans le cadre d'un programme fédéral-provincial, le vérificateur choisi devrait répondre aux exigences des deux parties en ce qui concerne son indépendance, sa compétence et son efficacité. Comme il est proposé dans la Partie I, la vérification peut être effectuée par l'un ou l'autre des agents suivants:

3. Les conditions d'admissibilité, lois, règlements et autres statuts régissant l'octroi des fonds fédéraux et provinciaux distribués par le ou les programme(s) de contributions sont respectés.

4. Le bénéficiaire applique des systèmes de contrôle interne et répond aux objectifs des programmes fédéraux et provinciaux.

5. Les rapports financiers présentés aux autorités fédérales et provinciales sont fondés sur des informations financières exactes et fiables.

#### b) Portée de la vérification

La portée de la vérification devrait être déterminée avant que la vérification ne soit entreprise. Il s'agira de déterminer l'importance de l'entité qui doit faire l'objet de la vérification, les dossiers qui doivent être examinés, les bénéficiaires secondaires qui doivent faire l'objet de vérifications, l'importance relative de la contribution et d'autres considérations particulières au programme. Les donateurs devraient également choisir les versements contributifs qui seront vérifiés, compte tenu de leur importance relative, des niveaux acceptables de risques et de la sélection éventuelle du bénéficiaire dans le cadre d'un échantillonnage statistique technique.

Ces considérations se révéleront importantes lorsqu'il s'agira de communiquer la portée de la vérification au vérificateur. Cependant, il y aurait lieu d'y ajouter quatre paramètres qui permettront d'assurer que la vérification porte également sur les points suivants:

1. Le système de contrôle interne des bénéficiaires et des bénéficiaires secondaires.

2. Le système établi pour veiller au respect de la réglementation fédérale et provinciale et des conditions d'admissibilité au programme de contributions.

3. Les transactions financières et les comptes financiers.

## 1. Planification

Les vérifications de contributions ne se déroulent jamais de la même façon. Même si les objectifs d'ensemble sont les mêmes pour toutes les vérifications, les procédures appliquées pour réaliser ces objectifs dépendront des modalités de prestation de chaque programme de contributions. Par conséquent, la planification est une étape importante de la vérification. Les décisions prises à ce stade sont essentielles à la réalisation d'une vérification efficace et rentable.

Par suite des recherches menées lors de la préparation de la Partie I des présentes, on a constaté que les chevauchements sont fréquents dans certains secteurs de vérification. En outre, les risques de chevauchement augmentent lorsque les contributions sont distribuées par l'entremise d'un programme fédéral-provincial. Le tableau de l'appendice A de la Partie I montre bien l'enchevêtrement des vérifications qui risquent de se produire lorsque les autorités fédérales et provinciales, à titre de co-donneurs, financent directement les activités d'un même bénéficiaire dans une province.

La planification de la vérification combinée dans le cadre d'un grand programme fédéral-provincial devrait supposer une entente entre la province et les ministères fédéraux concernés sur toute une série d'éléments, avant que la vérification ne soit entreprise. Au stade initial de la planification, il devrait y avoir accord entre le gouvernement fédéral et la province sur les questions suivantes:

### a) Objectifs de la vérification

Voici une liste proposée de grands objectifs qui pourrait être acceptée par toutes les parties et qui consisterait à déterminer que:

1. Les opérations financières sont correctement menées.

2. Les états financiers reflètent fidèlement la situation financière du bénéficiaire, conformément aux principes comptables généralement reconnus et aux statuts et ententes applicables. (Il y aurait lieu, pour chaque programme, de préciser ces statuts et ententes.)



## VÉRIFICATION COMBINÉE DANS LE CADRE D'UN GRAND PROGRAMME FÉDÉRAL-PROVINCIAL

Ce chapitre traite des processus de planification et d'exécution des vérifications, de présentation des rapports et de règlement final qui devraient accompagner la vérification combinée d'un grand programme fédéral-provincial de contributions. Si le programme est très vaste et qu'il s'avère très difficile de déterminer le respect des conditions d'admissibilité aux contributions, la portée de la vérification combinée devrait être limitée au programme de contributions visé. De cette façon, on devrait en arriver à une meilleure coordination des efforts entre les autorités fédérales et provinciales.

Comme, dans le cas qui nous occupe, le gouvernement fédéral et les provinces sont les co-donneurs des contributions, il y aurait lieu d'établir un groupe directeur de la vérification combinée chargé de participer à la planification, à la direction et au contrôle de la vérification combinée. Ce groupe se composerait de représentants des ministères fédéraux et provinciaux directement responsables de la vérification. Du point de vue du gouvernement fédéral, le groupe assurerait la coordination des activités de vérification et aiderait les gestionnaires de programmes et les groupes de services financiers à s'acquitter de leurs fonctions et de leurs responsabilités. Le groupe pourrait également servir de forum pour la solution des problèmes liés à la vérification, tout en assurant la liaison entre le vérificateur, l'organisation

faisant l'objet de la vérification et les donateurs.

En principe, la vérification combinée devrait regrouper en un seul processus toutes les vérifications nécessaires; mais en termes pratiques, cela ne sera pas toujours réalisable. En toute probabilité, l'une ou l'autre des parties devra effectuer certaines vérifications supplémentaires. Il est également important de souligner que les droits de l'une ou l'autre partie de procéder à des vérifications supplémentaires ne peuvent être restreints.

**MODÈLE DE RAPPORT DE VÉRIFICATION  
DÉCLARATION DE FIABILITÉ CONFIRMÉE**

Au ministère donateur:

Nous avons examiné les (états financiers) de (nom du bénéficiaire) afin de déterminer si les conditions d'admissibilité à la contribution prévues dans (l'accord et (ou) une loi précise) ont été respectées, comme le stipulait la lettre-contrat de vérification que nous avons signée pour l'année ou l'exercice se terminant le \_\_\_\_\_ 19\_\_. Notre examen a été mené conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et en conséquence, comprenait les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

A notre avis, ces (états financiers) présentent fidèlement la situation financière de l'organisme précité selon les principes comptables généralement reconnus (ou les règles comptables décrites ci-dessous). L'information financière a été préparée comme convenu et les activités examinées au \_\_\_\_\_ 19\_\_ sont conformes aux conditions prévues dans le cadre de (l'accord et (ou) de la loi) (sauf les exceptions notées ci-dessous).

Règles comptables ou autre interprétation pertinente.

Ville

Date

Signature

Le second rapport qui peut être présenté visera les systèmes de contrôle interne, mais il ne sera rédigé que si des lacunes importantes sont décelées à ce niveau. Même si la principale fonction de la vérification n'est pas de déceler des irrégularités ou des fraudes importantes, le vérificateur devrait examiner de près toute situation ou transaction qui peut indiquer des problèmes. Si l'examen du vérificateur révèle que des irrégularités importantes se sont produites ou que les conditions d'admissibilité à la contribution ne sont pas respectées, ces faits devraient être immédiatement portés à l'attention des responsables de l'organisation bénéficiaire et du ministère fédéral compétent.

Toute lacune importante devra faire l'objet de discussions entre le vérificateur et les cadres supérieurs de l'organisation bénéficiaire, avant que des mesures ne soient prises à cet égard. Après cette discussion, le vérificateur devrait mentionner le problème, les dangers qu'il peut présenter et les correctifs qu'il propose au ministère compétent. Ce rapport devrait être diffusé à tous les membres du groupe directeur, de façon à ce que toutes les parties intéressées soient informées des lacunes décelées.

### Règlement final

Le groupe directeur devrait tenter d'inclure, dans le processus de vérification, un mécanisme qui permettrait de recueillir automatiquement toute donnée ou information nécessaire aux fins du règlement final. Comme on l'a vu précédemment, le vérificateur pourra établir ses documents de travail selon un format particulier, pour faciliter les règlements.

Une fois le rapport de vérification terminé et accepté par toutes les parties, la décision de recouvrer les trop-payés ou d'obtenir l'autorisation de les radier relèvera de chaque ministère donateur.

- iiii) déterminer les modalités d'admissibilité à la contribution prévues dans tout accord, statut ou règlement du gouvernement et sur lesquelles l'examen a porté.

b) Paragraphe d'énoncé d'opinion

Ce paragraphe devrait:

- i) indiquer si, de l'avis du vérificateur, les états financiers présentent l'information nécessaire de façon fidèle en vertu des règles comptables adoptées et toute interprétation importante décrite dans l'information financière ou dans les autres paragraphes du rapport;

- ii) indiquer si l'information financière et les opérations du bénéficiaire sont conformes aux modalités prévues dans les accords, statuts ou règlements du gouvernement mentionnés en a) iii) ci-dessus. Le vérificateur devrait, à cet égard, faire une déclaration de fiabilité confirmée sur les points qu'il a sondés et de fiabilité présumée sur ceux qu'il n'a pas sondés (voir également le chapitre 5 sur les clauses normalisées relatives à la vérification).

- c) Le rapport de vérification pourra contenir des paragraphes additionnels pour décrire les règles comptables utilisées et toute interprétation significative à cet égard lorsque les informations financières n'en font pas mention.

On trouvera à la fin de ce chapitre un modèle de rapport de vérification. Il faudra cependant y apporter les modifications voulues, pour tenir compte de circonstances particulières.

Le ministère compétent, par l'entremise du groupe directeur, devrait être responsable de la diffusion des rapports de vérification. Après avoir reçu tous les rapports de vérification, le ministère compétent devrait s'assurer qu'ils seront diffusés le plus tôt possible à tous les membres du groupe. Toute question soulevée par un membre du groupe directeur à l'égard d'un rapport de vérification devrait être adressée au vérificateur par l'entremise du ministère compétent.



- i) un fichier permanent des informations générales, contrats, correspondance et documentation exposant les conditions d'admissibilité dont il est chargé de vérifier si elles ont été respectées;

- ii) un fichier relatif aux systèmes de contrôle interne renfermant de la documentation sur ces systèmes et l'évaluation de leurs points forts et de leurs lacunes; et

- iii) un fichier de fin d'exercice contenant le programme de vérification et les documents à l'appui des vérifications réalisées.

### 3. Rapport de vérification

La lettre-contrat conclue entre le ministère compétent, le bénéficiaire et le vérificateur devrait prévoir des dispositions relatives au rapport de vérification et aux responsabilités du vérificateur de faire rapport sur le respect des conditions d'admissibilité à la contribution. La rédaction du rapport de vérification et sa diffusion constituent l'étape finale de la vérification combinée.

Il faudrait respecter les exigences suivantes lors de la préparation du rapport de vérification (ou des rapports, s'il faut en préparer un pour chaque ministère donateur):

#### a) Paragraphe de délimitation

Ce paragraphe devrait:

- i) déterminer de façon précise les informations et les opérations financières ayant fait l'objet de la vérification: c'est-à-dire tous les états financiers ou un état spécial concernant l'utilisation des fonds fédéraux;

- ii) indiquer si l'examen a été réalisé en fonction des normes de vérification généralement reconnues et des dispositions de la politique du Conseil du Trésor concernant la vérification des contributions, et partant, énumérer les sondages et autres procédés qui ont été jugés nécessaires dans les circonstances;

Lorsque le groupe fournit une interprétation, ses décisions devraient être appuyées sur une solide documentation. Lorsque le groupe ne prend pas de décision, le vérificateur devrait soulever le problème dans son rapport de vérification. Des mesures pourraient ensuite être prises à partir de ce rapport.

#### c) Documentation

Comme c'est le gestionnaire de programmes qui a la responsabilité ultime de la vérification, le groupe directeur doit établir clairement, par l'entremise du ministère compétent, toutes les modalités relatives à l'accès aux documents de travail du vérificateur. Normalement, cette question devrait être prévue dans la lettre-contrat qui est signée avant le début de la vérification. Le vérificateur devrait s'engager face aux représentants gouvernementaux à donner accès à ses documents de travail et ce, à un moment qui convienne aux deux parties. Toute question relative au caractère confidentiel de ces documents devrait être réglée avant le début de la vérification.

Si le ministère compétent a établi à cet égard une présentation particulière qui pourrait faciliter l'examen des documents de travail et la pertinence de la vérification, il devrait être communiqué au vérificateur avant le début de la vérification. Dans certains cas, il faudra peut-être procéder à une analyse ou à une conciliation particulière avant de procéder au règlement final. La présentation à utiliser à cet égard devait être communiquée au vérificateur, ce qui facilitera l'examen de son travail par le ministère compétent.

Dans le cadre d'une vérification combinée, l'information probante doit être étayée selon les normes d'une vérification professionnelle. Lorsque la vérification combinée est réalisée par le vérificateur du bénéficiaire, l'information probante pourra aussi servir à l'évaluation des états financiers aux fins de la vérification annuelle. Étant donné cette double utilisation de l'information probante, il peut se révéler difficile d'examiner soigneusement les documents de travail du vérificateur.

Dans certains cas, le vérificateur qui procède à la vérification combinée devrait être incité par le ministère compétent à tenir des dossiers séparés qui faciliteraient l'examen de ses documents de travail. Ces dossiers pourraient se composer des éléments suivants:

Le groupe directeur peut influencer dans une certaine mesure l'évaluation du respect des conditions d'admissibilité, au moment de la définition de la portée de la vérification. La lettre-contrat de vérification devrait indiquer de façon précise les conditions d'admissibilité qui doivent être vérifiées. Le vérificateur devrait être prié de présenter une déclaration de fiabilité confirmée sur les points qu'il a sondés et de fiabilité présumée sur ceux qu'il n'a pas sondés (voir la section 3 sur le rapport de vérification).

Les sondages à effectuer devraient être établis par le groupe directeur et précisés au vérificateur, dans la lettre-contrat, par le ministère compétent. Même si la décision finale en ce qui concerne l'envergure des sondages à effectuer devrait être laissée au jugement professionnel du vérificateur qualifié, le groupe directeur devrait être au courant des divers genres de sondages et des méthodes, statistiques ou autres, utilisés pour le choix d'un échantillon.

Si le groupe directeur désire influencer l'envergure des sondages sur certains points, il devrait en discuter avec le vérificateur. Lors de ces discussions, le groupe directeur pourrait définir la marge supérieure d'erreurs et le niveau de confiance qui lui paraît acceptable pour un échantillon des contributions. De cette façon, le groupe contrôlera, à toutes fins pratiques, l'envergure des sondages, puisqu'une faible marge d'erreurs et un niveau de confiance élevé demanderont un échantillon plus important, ce qui entraînera des frais de vérification plus élevés. Parallèlement, des marges d'erreurs élevées et des seuils de confiance peu élevés supposeront des échantillons plus restreints. Il faudra cependant faire preuve de prudence dans la détermination de ces facteurs et il devrait y avoir, au sein du ministère, un personnel compétent pour traiter de ces questions. On pourra obtenir de l'aide à cet égard auprès du Bureau de vérification d'Approuvisionnements et Services Canada, ou de sources externes.

Au cours de la vérification, le vérificateur pourra soulever des questions relatives au respect des modalités du programme. Il sera parfois facile de répondre à ces questions, mais dans d'autres cas, elles peuvent être difficiles à trancher et il faudrait obtenir une décision. C'est le groupe directeur qui devrait fournir l'interprétation nécessaire ou reporter sa décision au moment du règlement final.



v) des dispositions relatives aux honoraires et à la facturation; et

vi) la portée de la vérification (voir également la section 2(b) ci-dessous sur la détermination du respect des conditions d'admissibilité).

La lettre-contrat devrait également stipuler toute autre question nécessitant des précisions.

## 2. Réalisation de la vérification combinée

La vérification combinée des activités d'un bénéficiaire de contributions devrait être exécutée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et aux directives et lignes directrices administratives publiées par le Bureau du Contrôleur général (BCG) à l'égard de la vérification des contributions. Les normes de vérification généralement reconnues ont trait aux qualifications du vérificateur, à l'exécution de la vérification en soi et à l'établissement du rapport de vérification. Il devrait être précisé dans la lettre-contrat signée avant le début de la vérification que le vérificateur accepte de procéder à la vérification de la façon prévue ci-dessus.

### a) Le contrôle interne

La vérification combinée proprement dite devrait comprendre notamment une évaluation des systèmes de contrôle interne du bénéficiaire. Par "contrôle interne", on entend le plan d'organisation et tous les systèmes coordonnés établis pour veiller à la conduite ordonnée des affaires, et notamment assurer la protection des biens, la fiabilité des livres et documents comptables et la préparation en temps voulu d'une information financière fiable. Dans le cas des contributions, le contrôle interne devrait également prévoir des procédures visant à assurer le respect des conditions d'admissibilité.

Le vérificateur devrait procéder à une étude et à une évaluation approfondies des systèmes de contrôle interne, afin d'établir une base qui lui permettra de déterminer la nature, l'envergure et le calendrier de sa vérification. Comme la nature et la complexité des systèmes de contrôle interne varieront d'un bénéficiaire à l'autre, la nature et l'envergure des sondages à leur faire subir varieront également.



- iii) la portée de la vérification déterminée par les ententes interminis-  
térielles;
  - iv) le genre de rapport de vérification requis par le ministère compétent,  
et notamment l'adresse à laquelle le faire parvenir;
  - v) des précisions relatives à l'accès aux documents de travail du  
vérificateur;
  - vi) les rapports de communication entre le vérificateur, le bénéficiaire et  
le ministère donateur; et
  - vii) le devoir du vérificateur/bénéficiaire de respecter les dates cibles  
prévues pour la réalisation de la vérification combinée.
- S'il est décidé de recourir à un vérificateur autre que celui qui a été retenu par le  
bénéficiaire, il faudrait suivre un processus de sélection formel, conformément au  
chapitre 315 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, qui  
porte sur les services de consultants et de professionnels.
- Une fois terminé le processus de sélection, le groupe directeur devrait préparer une  
lettre-contrat qui portera au moins sur les points suivants:
- i) la nature de la vérification à exécuter;
  - iii) le fait que la vérification n'a pas pour objet de déceler des  
mauvaises ou des fraudes, mais que si de telles fautes sont  
découvertes, elles doivent être signalées immédiatement au ministère  
compétent;
  - iii) le genre de rapport de vérification à produire (voir la section 3 à ce  
sujet), y compris des instructions relatives à sa diffusion;
  - iv) le respect des normes de vérification généralement reconnues et des  
dispositions de la présente politique;

Il est stipulé dans la Partie I des présentes que:

"La vérification des activités d'un bénéficiaire pourra être effectuée par les fonctionnaires de l'organisme ou du ministère donateur ou compétent ou par un ou plusieurs des agents suivants:

- Les vérificateurs du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnement et Services;

- Les vérificateurs externes dont les services ont été retenus par le bénéficiaire;

- Les vérificateurs indépendants dont les services ont été retenus par le ministère ou l'organisme donateur ou compétent.

Le ministère ou l'organisme donateur ou compétent devrait choisir les vérificateurs qui conviennent le plus, compte tenu de leur compétence, de leur indépendance et de leur efficacité."

Lorsqu'il s'agit de la vérification combinée d'un bénéficiaire, le processus de sélection du vérificateur devrait être prévu dans l'entente interministérielle.

Avant d'approuver le choix d'un vérificateur externe retenu par le bénéficiaire, le comité directeur devrait évaluer ses qualités, notamment son indépendance, ses qualifications et son intégrité, compte tenu de la nécessité de protéger les intérêts fédéraux. Si le bénéficiaire a retenu les services d'un vérificateur externe, le groupe directeur, par l'entremise du ministère compétent, devrait faire parvenir au bénéficiaire et au vérificateur une lettre d'entente précisant les points suivants:

i) la confiance accordée par le ministère donateur au vérificateur et aux résultats de sa vérification;

ii) les objectifs de vérification établis dans les ententes interministérielles;

e) Partage des frais et des honoraires de vérification

Il y aurait lieu de conclure des ententes de partage des frais des vérifications à deux niveaux avant le début de la vérification combinée:

- i) partage des frais entre le ministère compétent et le bénéficiaire; et
- ii) partage des frais entre le ministère compétent et les autres ministères.

Dans le premier cas, c'est-à-dire le partage des frais entre le ministère compétent et le bénéficiaire, il faudrait tenir compte de toute vérification supplémentaire nécessaire pour répondre aux objectifs de vérification établis par le ministère. On pourra prendre, à la discrétion du ministère donateur, des dispositions aux termes desquelles les frais de vérification feront partie intégrante de la contribution.

En ce qui concerne les ministères fédéraux, le partage des frais de vérification devrait se fonder notamment sur les considérations suivantes:

- i) allocation proportionnelle basée sur la contribution versée par chaque ministère;
- ii) allocation basée sur la portée de la vérification et les tests nécessaires pour vérifier le respect des conditions d'admissibilité de chaque ministère;
- iii) allocation basée sur l'importance des ressources fournies par chaque ministère pour l'exécution de la vérification combinée.

Chacun de ces éléments devrait être pris en considération dans les négociations entre les ministères aux fins du partage des frais et honoraires de vérification.

Pour établir les frais de vérification, le groupe directeur devrait définir les frais liés à la vérification combinée. Mais comme cela doit se faire au stade de la planification, le groupe directeur ne pourra établir qu'une estimation des frais. Cependant, d'après ces estimations, on pourrait établir une formule d'allocation. Si, une fois la vérification terminée, les frais réels s'écartent beaucoup des frais prévus, on pourra songer à réaménager la formule d'allocation.

Lors de la planification d'une vérification combinée, il faudrait prendre en considération la période de référence de la vérification et la date limite à laquelle les rapports de vérification devraient être présentés. Les ententes interminutérielles devraient préciser qu'il y a consensus entre les parties concernées sur la période devant faire l'objet d'une vérification. Celle-ci devrait être choisie en fonction du niveau de financement, de l'importance relative de la contribution et de toute question liée au respect des conditions d'admissibilité. En règle générale, la période examinée sera d'une année financière, et la date de clôture de la période coïncidera avec la fin de l'exercice financier du bénéficiaire. Cependant, lorsque la contribution représente une somme importante et qu'il y a possibilité de non-respect de l'entente de contribution, la période de vérification peut être inférieure à un an et elle peut se terminer à une autre date que la fin de l'exercice financier du bénéficiaire. Comme on l'a vu précédemment, les vérifications combinées ne devraient pas viser une période de plus de deux ans.

C'est le groupe directeur qui devrait être chargé d'établir la date de début de la vérification combinée. Cependant, pour des raisons indépendantes de la volonté du groupe, il peut arriver que la vérification ne commence pas à la date prévue, mais il faudrait tout faire pour commencer la vérification le plus tôt possible après la fin de l'exercice financier du bénéficiaire.

Au moment de la planification, le groupe directeur devrait établir des dates cibles pour la fin de la vérification, la présentation du rapport de vérification et le règlement des réclamations en découlant. Le calendrier d'exécution ainsi établi fournira des buts à respecter et donnera au bénéficiaire une idée du temps que prendra la vérification. Il devrait prévoir une période suffisante pour la réalisation de la vérification, sans retards injustifiés. Si une vérification devait entraîner le remboursement d'une partie de la contribution, plus elle sera retardée, plus il sera difficile de recouvrer la somme payable.



i) la portée exigée en fonction des principes comptables généralement reconnus (voir l'appendice A);

ii) l'identification des bénéficiaires pouvant faire l'objet d'une vérification combinée. Outre la portée prévue en i) ci-dessus, la vérification combinée devrait inclure notamment un examen des systèmes et des procédures établis pour respecter les conditions d'admissibilité à la contribution, de même que les lois et règlements régissant l'utilisation des fonds de contributions;

iii) les périodes examinées;

iv) les ententes particulières concernant les contributions et qui font l'objet de la vérification combinée.

Outre la portée générale des vérifications prévue dans les ententes interministérielles, le groupe directeur devrait compléter l'envergure de la vérification en y ajoutant certaines considérations détaillées et notamment:

1. La période de référence ne devrait pas dépasser deux ans. Cependant, le groupe directeur devrait tâcher de s'assurer qu'elle est suffisante pour permettre l'examen de toutes les contributions choisies aux fins de la vérification combinée (voir 3 ci-dessous).

2. Dans certains cas, l'accès des documents à vérifier pourra être limité, étant donné leur nature délicate. Dans de tels cas, le groupe directeur devrait prévoir des mesures de rechange que le vérificateur pourrait appliquer aux fins de l'établissement de son rapport. Cette restriction à la portée de la vérification devrait être prévue avant le début de la vérification, de façon à être précisée dans la lettre-contrat passée avec le vérificateur (voir la section I(f)).

3. Il faudrait établir une liste précise des contributions à examiner avant le début de la vérification combinée. Cette liste devrait comprendre toutes les contributions choisies par les gestionnaires de programmes des ministères donateurs qui participent à la vérification combinée.

1. Si les fonds fournis au bénéficiaire sont utilisés conformément aux conditions d'admissibilité des ententes de contribution et si le bénéficiaire s'est conformé aux lois et règlements précis régissant les contributions.

2. Si le bénéficiaire applique des procédures financières et autres procédures administratives, assorties des contrôles internes appropriés, pour protéger les intérêts du gouvernement fédéral (et lorsque les provinces participent à la vérification combinée, les intérêts des gouvernements provinciaux aussi) et pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de gestion.

3. Si les informations financières présentées dans les rapports et états financiers sont fidèles à la réalité et, lorsqu'elles visent des périodes précédentes, si elles sont présentées selon les mêmes règles comptables qu'au cours des exercices précédents.

Ces objectifs généraux devraient se retrouver dans la plupart des vérifications combinées des activités de bénéficiaires recevant des contributions de plus d'un ministère.

Le groupe directeur intégrera ces objectifs à la vérification et les complètera grâce à des objectifs plus précis pour répondre aux besoins des ministères participants. Ces objectifs supplémentaires seront établis en fonction des modalités prévues aux ententes particulières de contribution. Ils pourront viser toute une gamme de conditions d'admissibilité financières et non financières retrouvées dans les ententes de contribution. Avant de procéder à une vérification combinée, le groupe directeur devrait s'assurer que les objectifs de la vérification sont définis de façon claire et précise.

c) Portée de la vérification

L'entente interministérielle devrait définir la portée générale de la vérification combinée, à savoir:

Comme on l'a vu précédemment, l'entente interministérielle devrait définir les principes généraux qui s'appliqueront à la vérification combinée, et qui aurait pour objet de déterminer:

#### b) Objectifs de la vérification

Le groupe directeur devrait être chargé d'aider le ministère compétent à planifier, à diriger et à administrer la vérification combinée d'un bénéficiaire. Son rôle devrait être de soutenir et de compléter les objectifs généraux, la portée et les exigences en matière de rapports établis pour la vérification dans le cadre des ententes interministérielles entre le ministère compétent et les autres ministères donateurs. Le groupe directeur de la vérification combinée servira également de forum de recherche de solutions pour les problèmes qui pourront surgir entre les vérificateurs, les bénéficiaires ou les ministères donateurs.

Chaque ministère donateur devrait être représenté au sein du groupe directeur. Comme le rôle des services financiers consiste à fournir aux gestionnaires de programmes l'orientation fonctionnelle et le soutien qui leur permettront de déterminer si les conditions d'admissibilité à la contribution ont été respectées, les agents financiers ou les gestionnaires de programmes eux-mêmes seront vraisemblablement les représentants de leurs ministères respectifs au sein du groupe.

#### a) Groupe directeur de la vérification combinée

Au deuxième palier, la planification devrait se faire par le truchement du groupe directeur de la vérification combinée.

- accès, par l'entremise du ministère compétent, à la documentation de vérification;
- procédures relatives à la suite à donner aux résultats de la vérification; et
- procédure de sélection des bénéficiaires devant faire l'objet d'une vérification.

## 1. Planification

On a déjà vu au chapitre 2 de la présente partie un processus qui permettrait de déterminer le ministère compétent. Une fois qu'on a décidé du choix du ministère compétent on peut aborder la planification de la vérification.

On ne saurait trop insister sur l'importance d'une planification adéquate et minutieuse, à court et à long terme, de réaliser une vérification combinée efficace et rentable.

La vérification combinée des activités d'un bénéficiaire suppose une planification à deux paliers. Dans un premier temps, il doit y avoir entente entre le ministère compétent et les autres ministères donateurs sur diverses questions. Cette étape de la planification doit faire l'objet d'une entente interministérielle entre les ministères donateurs et le ministère compétent.

Cette entente interministérielle devrait viser les éléments suivants:

- composition, fonctions et rapports hiérarchiques du groupe directeur de la vérification combinée;
- aperçu général des objectifs de la vérification;
- définition générale de la portée de la vérification;
- dispositions relatives au partage des frais directs et indirects de la vérification;

- ressources techniques et humaines qui seront consacrées à la vérification combinée, notamment en ce qui concerne la formation, la solution des problèmes, la suite à donner à la vérification, etc.;

- exigences des autres ministères donateurs en matière de présentation des rapports de vérification;



## VÉRIFICATION COMBINÉE DES ACTIVITÉS D'UN BÉNÉFICIAIRE

Ce chapitre porte sur la planification et l'exécution de la vérification combinée des activités d'un bénéficiaire, de même que sur la présentation des rapports y ayant trait et le règlement des réclamations en découlant. Ces considérations se révéleront essentielles lorsqu'il s'agira de procéder à la vérification combinée des activités de bénéficiaires recevant des fonds de plus d'un ministère. Dans ce contexte, le vérificateur représentant les ministères fédéraux donateurs devrait procéder à une seule vérification des activités d'un même bénéficiaire. Toute possibilité de chevauchement avec des vérifications menées par les autorités provinciales devrait être prise en considération lors de la planification de la vérification combinée.

Pour assurer la coordination des activités de vérification par l'entremise du ministère compétent, il y aurait lieu d'établir un groupe directeur de la vérification combinée. Chaque ministère intéressé à la vérification devrait y nommer un représentant. Le groupe devrait être dirigé normalement par le représentant du ministère compétent.

Le groupe directeur assurerait la communication entre les ministères concernés et le ministère compétent, et par conséquent, la participation de tous les ministères au processus. Ainsi, tous les ministères intéressés pourraient participer à l'établissement des objectifs, de la portée et du calendrier d'exécution de la vérification, de même qu'à la conception de la formule de présentation du rapport de la vérification et à tous ses autres aspects, par l'entremise du groupe directeur. Celui-ci pourrait, après la vérification, diffuser le rapport et les conclusions des vérificateurs aux ministères donateurs.

Le rôle du comité directeur et ses rapports avec les parties intéressées seront développés tout au long de ce chapitre, à mesure que l'on verra plus en détail les processus de planification et d'exécution des vérifications, de rédaction des rapports et de règlement des réclamations.

Le rôle de ce groupe directeur auprès du ministère compétent responsable de la vérification combinée est exposé de façon plus détaillée au Chapitre 3, Vérification combinée des activités d'un bénéficiaire.

planification et l'exécution de la vérification combinée, de même que la présentation des rapports y ayant trait. Tous les plans de vérifications combinées devraient être présentés au BCG, pour étude, ce qui permettrait au bureau des projets d'application des vérifications combinées d'acquiescer un corpus de connaissances sur la planification des vérifications combinées qui serait mis à la disposition de tous les intéressés, sous forme générale, à titre de source de référence.

## 2. Groupe directeur de la vérification combinée

Les ministères regroupés pour procéder à des vérifications combinées des activités de bénéficiaires devraient désigner des fonctionnaires qui formeraient un groupe directeur de la vérification combinée et qui assureraient la liaison entre tous les ministères concernés et le ministère compétent.

Le ministère compétent recherchera aide et assistance auprès du groupe directeur de la vérification combinée pour s'acquiescer de ses responsabilités en la matière, et notamment:

- le calendrier d'exécution des vérifications combinées;
- la liaison avec les bénéficiaires, les vérificateurs et les autres parties intéressées;
- la sélection des vérificateurs ou l'approbation des vérificateurs choisis par les bénéficiaires;
- la signature d'ententes interministérielles;

- l'établissement d'objectifs fédéraux en matière de vérification, d'exigences minimales quant à la portée de la vérification, d'exigences maximales quant au respect des conditions d'admissibilité, d'exigences en matière d'établissement des rapports et d'accès à la documentation requise; et

- l'évaluation de la pertinence des vérifications entreprises.

les contributions de plus de \$25,000 sont signalées et que ces listes comportent également des subventions, car, au terme des exigences actuelles de présentation des rapports dans le cadre des Comptes publics, il n'y a pas lieu de faire une distinction stricte entre subvention et contribution. De surcroît, comme les listes doivent être établies alphabétiquement et qu'aucun critère normalisé ne régit leur établissement, le bureau des projets d'applications des vérifications combinées doit faire une mise en forme manuelle des données. Et par ailleurs, les listes de bénéficiaires ne sont établies que sur une base annuelle. On prévoit que cette source de données de base sera remplacée d'ici 1983-1984, et qu'on établira des listes plus complètes, plus exactes et plus fréquentes.

À partir des listes qui leur seront fournies, les ministères seront priés de déterminer les bénéficiaires qui pourraient se prêter à des vérifications combinées. Voici certains des critères qui pourraient être utilisés à ce chapitre:

- la contribution est importante et les conditions d'admissibilité justifient une vérification;
- les bénéficiaires reçoivent des contributions régulièrement (c'est-à-dire chaque année), et c'est plus ou moins le même groupe de ministères fédéraux qui financent un même bénéficiaire chaque année;
- le temps nécessaire à la réalisation de la vérification n'est pas trop serré;
- le gouvernement provincial est un codonateur de la contribution, ou encore celle-ci est versée en vertu d'une entente fédérale-provinciale importante de partage des coûts.

Les bénéficiaires de contributions provenant d'un ensemble commun de ministères devraient être regroupés pour faciliter les négociations. Une liste des vérifications combinées proposées devrait être envoyée aux autres ministères concernés, de même qu'au BCG. Celui-ci pourrait participer aux négociations à titre consultatif. Le ministère qui est le donateur de la contribution la plus importante à un même bénéficiaire ou celui qui a le plus d'intérêt à l'égard du programme concerné pourrait être désigné comme ministère compétent chargé de coordonner la



## Chapitre 2

### DÉTERMINATION DES MINISTÈRES COMPÉTENTS AUX FINS DES VÉRIFICATIONS COMBINÉES

#### 1. Processus de détermination

Une des activités prévues par le Bureau du Contrôleur général (BCG) aux fins de l'application du principe des vérifications combinées sera l'établissement, en consultation avec Approuvations et Services Canada (ASC), de listes des bénéficiaires des contributions, qui pourront sans aucun doute être produites à partir des systèmes de paiements existants, permettront de déterminer des groupes de ministères qui pourraient collaborer à la réalisation de vérifications combinées; elles serviront également de base pour le choix d'un ministère compétent ou ministère agissant au premier chef pour la vérification. Comme l'indique le Chapitre 4 de la Partie I, le BCG jouera un rôle de facilitation dans ce processus. En l'absence d'une base consolidée de données, les ministères ne sont informés des activités connexes d'autres ministères donateurs que grâce à des renseignements sollicités auprès des bénéficiaires; grâce à des "réseaux" informels de fonctionnaires travaillant auprès des bénéficiaires de mêmes catégories; ou au hasard, par d'autres moyens. Cette approche informelle n'a pas favorisé la planification conjointe des vérifications des activités des bénéficiaires, formule qui pourrait réduire les dérangements pour ces derniers et permettre des vérifications plus rentables.

Il s'agit donc de fournir aux ministères concernés des listes de bénéficiaires qui ont également reçu des fonds d'autres ministères fédéraux au cours de l'année financière précédente. Ces listes donneront les détails des sommes versées et le nom des autres ministères participants. À cet égard, la méthode précise à appliquer à long terme fait actuellement l'objet d'une évaluation par le personnel du BCG et de ASC, selon le principe de base que l'on adoptera l'approche des "produits secondaires". Ainsi, le système sera fonction des réalisations en cours et (ou) prévues dans d'autres secteurs d'application. À l'origine, les listes de bénéficiaires seront produites à partir de listes fournies par les ministères aux fins des Comptes publics. Mais cette méthode pose certains problèmes, puisque seules

- de banque centrale de données permettant de connaître l'identité des bénéficiaires des contributions;
  - d'organisme fédéral central chargé d'influencer la planification, la direction et la coordination des vérifications combinées.
- En constituant un comité consultatif composé de représentants compétents des ministères et gouvernements provinciaux intéressés et dont le soutien serait assuré par le personnel du BCG, on disposera d'une organisation en mesure de s'attaquer à la solution de ces problèmes. Le BCG a approuvé le financement d'un bureau chargé des projets de mise en oeuvre des vérifications combinées, pour une période prévue de trois ans, au terme de laquelle les responsabilités en matière d'interprétation et d'application de la politique seront assumées par la Direction de l'élaboration des politiques.

## Chapitre I

### INTRODUCTION

Cette deuxième partie du Guide de vérification des contributions fédérales présente quelques méthodes et procédures suggérées pour l'application des directives et des lignes directrices approuvées concernant la vérification des contributions, qui sont exposées dans la Partie I du Guide. Il est prévu que ces méthodes et procédures resteront à l'état de projet d'exposé de principes pendant environ un an, à des fins de mise à l'essai. On trouvera également dans la Partie II un chapitre faisant état d'un programme générique de vérification interne des programmes de contributions, chapitre qui devrait présenter un grand intérêt tant pour les vérificateurs internes que pour les gestionnaires de programmes, puisqu'il expose toute une série de critères généralement applicables à la gestion des programmes de contributions. A mesure que l'on acquerra de l'expérience dans l'application de la politique, de nouveaux chapitres pourront s'ajouter, au sujet d'autres méthodes et procédures qui se sont révélées utiles et qui sont d'application assez vaste, par exemple en ce qui concerne la vérification des activités des bénéficiaires de contributions accordées par l'entremise de grands programmes qui comptent un nombre important de bénéficiaires.

Outre la publication de ces méthodes et procédures, le Bureau du Contrôleur général du Canada (BCG) se propose de jouer un rôle actif dans l'application de cette politique. Le BCG offrira aide et conseils aux ministères fédéraux et aux administrations provinciales au sujet de l'application du principe des vérifications combinées lorsqu'il s'agit de vérifier les activités des bénéficiaires de contributions fédérales, en adoptant une approche consultative coordonnée avec les ministères fédéraux, les autorités provinciales, les cabinets d'experts-comptables et d'autres groupes intéressés.

Les ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux se sont montrés tout à fait en faveur du concept des vérifications combinées aux fins de la coordination des vérifications. Toutefois, des réserves ont été exprimées quant aux chances de réussite de l'application de ce principe en l'absence d'infrastructures établies et de méthodes éprouvées et bien expliquées. Par exemple, il n'existe pas:





# TABLE DES MATIÈRES

Page

## PARTIE II - MÉTHODES ET PROCÉDURES SUGGÉRÉES

Chapitre 1	Introduction	1
Chapitre 2	Détermination des ministères compétents aux fins des vérifications combinées	3
	Processus de détermination	3
	Groupe directeur de la vérification combinée	5
Chapitre 3	Vérification combinée des activités d'un bénéficiaire	7
	Planification	8
	Réalisation de la vérification combinée	16
	Rapport de vérification	19
	Règlement final	21
Chapitre 4	Vérification combinée dans le cadre d'un grand programme fédéral-provincial	23
	Planification	24
	Exécution du plan de vérification	29
	Rapport de vérification	33
	Règlement final	35
Chapitre 5	Clauses normalisées relatives à la vérification	37
Chapitre 6	Vérification interne d'un programme de contributions	39
	Objectifs de la vérification	39
	Portée de la vérification	40
	Procédés de vérification	40
APPENDICE A	Normes de vérification généralement reconnues	65





GUIDE

DE VÉRIFICATION

DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES

PARTIE II

MÉTHODES ET PROCÉDURES SUGGÉRÉES

Project d'exposé de principes  
Septembre 1982